


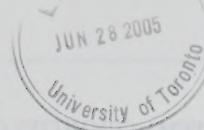


3 1761 11701558 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117015586>



117

First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, April 18, 2005

Le lundi 18 avril 2005

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Sixteenth, seventeenth and eighteenth meetings on:

A comprehensive review of the provisions and operation
of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Seizième, dix-septième et dix-huitième réunions concernant :

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Cools	(or Stratton)
Day	Smith, P.C.
Fraser	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools is substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*April 13, 2005*).

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Cools	(ou Stratton)
Day	Smith, C.P.
Fraser	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 13 avril 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 18, 2005
(17)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Cools, Fairbairn, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton and Stratton (8).

Other senator present: The Honourable Senator Losier-Cool (1).

In attendance: Jennifer Wispinski, Analyst, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada:

Horst Intscher, Director;

Sandra Wing, Deputy Director, External Relationships;

Josée Desjardins, Senior Counsel.

The Chair made a statement.

Mr. Intscher made a statement and, together with Ms. Wing and Ms. Desjardins, answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 18, 2005
(18)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:00 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Cools, Fairbairn, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton and Stratton (8).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Cools, Fairbairn, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton et Stratton (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

Également présente : Jennifer Wispinski, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :

Horst Intscher, directeur;

Sandra Wing, sous-directrice, Gestion des relations externes;

Josée Desjardins, avocate-conseil.

La présidente fait une déclaration.

M. Intscher fait une déclaration puis, aidé de Mmes Wing et Desjardins, répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Cools, Fairbairn, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton et Stratton (8).

Other senator present: The Honourable Senator Hubley (1).

In attendance: Jennifer Wispinski, Analyst, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

As a panel:

Commission for Public Complaints Against the RCMP:

Shirley Heafey, Chair;

Steve McDonell, Senior General Counsel.

Security Intelligence Review Committee:

Susan Pollak, Executive Director;

Tim Farr, Associate Executive Director;

Marian McGrath, Senior Counsel;

Sharon Hamilton, Senior Research Advisor.

The Chair made a statement.

Ms. Heafey made a statement and answered questions.

Ms. Pollak made a statement and answered questions.

At 3:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 18, 2005
(19)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 7:00 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fairbairn, P.C., Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (5).

Other senator present: The Honourable Senator Hubley (1).

In attendance: Jennifer Wispinski, Analyst, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Hubley (1).

Également présente : Jennifer Wispinski, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

En table ronde :

Commission des plaintes du public contre la GRC :

Shirley Heafey, présidente;

Steve McDonell, conseiller juridique principal.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :

Susan Pollak, directrice exécutive;

Tim Farr, directeur exécutif associé;

Marian McGrath, avocate principale;

Sharon Hamilton, conseillère principale en recherche.

La présidente fait une déclaration.

Mme Heafey fait une déclaration puis répond aux questions.

Mme Pollak fait une déclaration puis répond aux questions.

À 15 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 19 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (présidente).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fairbairn, C.P., Joyal, C.P., Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (5).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Hubley (1).

Également présente : Jennifer Wispinski, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Monash University (Australia): (by videoconference)

David Wright-Neville, Professor, School of Political and Social Inquiry, Faculty of Arts.

The Chair made a statement.

Mr. Wright-Neville made a statement and answered questions.

At 8:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Université de Monash (Australie) : (par vidéoconférence)

David Wright-Neville, professeur, School of Political and Social Inquiry, Faculté des arts.

La présidente fait une déclaration.

M. Wright-Neville fait une déclaration puis répond aux questions.

À 20 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 18, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: This is the sixteenth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

In October 2001, as a direct response to the terrorist act in New York City, in Washington D.C. and in Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation. We agreed and the deadline for the passage of that first bill was mid-December 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to assess thoroughly the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public.

The work of this committee represents the Senate's efforts to fulfill this obligation. When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe must be addressed, and allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian public. I should say that the House of Commons is undergoing a similar process.

So far, the committee has met with government ministers and officials, international domestic experts on the threat environment and legal experts, as well as those involved in enforcement and intelligence gathering.

This morning, we turn our attention to the issue of terrorist financing and money laundering. We have with us today, representatives of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC. Specifically, we are joined by the centre's director, Horst Intscher. He is accompanied by Sandra Wing, Deputy Director for External Relationships, and Josée Desjardins, Senior Counsel.

As always, colleagues, we have a full morning. I would ask Senators to be as concise as possible with your questions, and also panel, without short-changing us, as concise in your answers as possible, and therefore we will get as much dialogue in as we can. Mr. Intscher, the floor is yours.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, lundi 18 avril 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour poursuivre l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste tient aujourd'hui sa 16^e séance avec témoins. Je vais expliquer la raison d'être de ce comité pour le bénéfice de nos téléspectateurs.

En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude de ce projet de loi. Nous avons accepté, et la date limite pour l'adoption du projet de loi a été fixée à la mi-décembre 2001. Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement reverrait au bout de trois ans les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens, en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion.

Les travaux de notre comité spécial représentent la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat. Quand nous aurons terminé notre étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons le résultat de nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. Par ailleurs, la Chambre des communes se livre actuellement à un exercice analogue.

Le comité a rencontré jusqu'ici des ministres et des fonctionnaires, des juristes et des experts canadiens qui étudient cette menace à l'échelle internationale, ainsi que des responsables des services de renseignement et des organismes d'application de la loi.

Nous nous pencherons plus particulièrement ce matin sur le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Nous avons avec nous des représentants du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, CANAFE : son directeur, Horst Intscher, est accompagné de Sandra Wing, la sous-directrice responsable de la gestion des relations externes, et de Josée Desjardins, qui est avocate-conseil.

Comme toujours, chers collègues, nous avons une matinée bien remplie. Je vous prie donc d'être aussi concis que possible dans vos questions, et je demanderais aussi à nos invités de garder leurs réponses aussi courtes que possible, sans toutefois nous priver de l'information dont nous avons besoin, pour que notre dialogue soit vraiment fructueux. Monsieur Intscher, vous avez la parole.

Mr. Horst Intscher, Director, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada: I am pleased to have this opportunity to appear before this committee to speak about FINTRAC and how we operationalize the terrorist financing provisions of the Anti-terrorism Act. I propose to make a brief presentation about FINTRAC, its mandate, and how it does its works.

I would like to speak first about FINTRAC's mandate and the evolution as Canada's financial intelligence unit, emphasizing the role that the Anti-terrorism Act played in shaping that evolution. I will then touch upon the operations of FINTRAC with respect to detecting and deterring money laundering and terrorist financing, and some of the results we are seeing. I will sum up by reviewing briefly some of the challenges and opportunities that face FINTRAC in the future.

The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act was passed in June 2000. Parliament's main aim with that act was, first, to strengthen the detection and deterrence of money laundering in Canada and around the world by requiring financial intermediaries to report suspicious and other prescribed transactions, and to keep records pertaining to customer identification; second, by requiring persons or entities transporting large amounts of currency or monetary instruments across the border to report such movements to customs officials; and third, by establishing FINTRAC.

We were created under the act to receive information on certain prescribed transactions, analyze them and as appropriate, make disclosures to law enforcement and other investigative agencies, and to foreign financial intelligence units. The term, financial intelligence unit, is internationally recognized as describing a central or national unit that gathers, analyzes, and disseminates financial transaction information related to suspected money laundering, and more recently, suspected terrorist financing activity.

FINTRAC is Canada's financial intelligence unit, FIU. We are an independent agency, reporting to the Minister of Finance, who is accountable to Parliament for the activities of the centre. FINTRAC is also required to operate at arm's length from the investigative bodies to which it is authorized to make disclosures of financial intelligence. This independence was designed specifically to balance the need to safeguard the privacy of personal financial information with the investigative needs of law enforcement.

In the aftermath of September 11, 2001, governments attached a much higher priority to combating terrorism. This included targeting those activities that financed terrorist groups and their operations. In October of that year, the Financial Action Task Force issued new international standards, calling upon member countries to focus their monitoring of financial services and

M. Horst Intscher, directeur, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada : Je suis heureux d'avoir été invité à me présenter devant votre comité pour vous parler de CANAFE et des mesures qu'il a mises en oeuvre dans le cadre des dispositions de la Loi antiterroriste portant sur le financement des activités terroristes. J'ai l'intention de faire une courte présentation sur CANAFE, son mandat et son fonctionnement.

Je commencerai par vous décrire le mandat de CANAFE et son évolution à titre d'unité du renseignement financier du Canada, en soulignant tout particulièrement l'importance du rôle qu'a joué la Loi antiterroriste dans cette évolution. Je vous donnerai ensuite un aperçu des activités de détection et de dissuasion de CANAFE relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes, ainsi que des résultats obtenus jusqu'à maintenant. Je récapitulerai le tout en décrivant brièvement certains des défis que nous aurons à relever et certaines des possibilités qui s'offrent à nous pour l'avenir.

La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes remonte à juin 2000. En adoptant cette loi, le Parlement avait pour principal objectif de faciliter la détection et la dissuasion visant le blanchiment d'argent au Canada et partout dans le monde, premièrement en exigeant que les intermédiaires financiers déclarent les opérations douteuses et certaines autres opérations, et qu'ils tiennent des dossiers sur l'identification des clients; deuxièmement, en exigeant que les personnes et les entités qui traversent la frontière avec des sommes importantes en espèces ou sous forme d'instruments monétaires déclarent ces mouvements aux fonctionnaires des douanes, et troisièmement, en créant CANAFE.

Notre organisation a été constituée en vertu de la loi pour recevoir des renseignements sur certaines opérations, les analyser et, le cas échéant, les signaler aux organismes d'application de la loi et à d'autres organismes d'enquête, y compris aux unités étrangères du renseignement financier. L'expression « unité du renseignement financier » est reconnue internationalement et désigne une unité centrale ou nationale qui recueille, analyse et communique des renseignements sur des opérations financières qui éveillent des soupçons de blanchiment d'argent et, plus récemment, de financement d'activités terroristes.

CANAFE est l'« unité du renseignement financier », ou URF, du Canada. C'est un organisme indépendant qui relève du ministre des Finances, lequel rend compte au Parlement des activités du Centre. Il est également tenu de fonctionner de façon indépendante par rapport aux organismes d'enquête à qui il est autorisé à communiquer des renseignements financiers. Cette indépendance a été voulue expressément afin d'équilibrer la protection des renseignements financiers à caractère personnel et les besoins des organismes d'application de la loi dans le cadre de leurs enquêtes.

Depuis les événements du 11 septembre 2001, les gouvernements accordent plus d'importance à la lutte contre le terrorisme. Ils ont notamment décidé de cibler les activités qui permettent de financer des groupes terroristes et leurs opérations. En octobre 2001, le Groupe d'action financière a établi de nouvelles normes internationales exigeant des pays membres

transactions on terrorist financing, in addition to money laundering. Two months later, Parliament, through the Anti-terrorism Act, expanded Canada's anti-money-laundering regime to guard against the use of the financial system by terrorist groups. The ATA's amendments to FINTRAC's enabling legislation changed the name of our act to the Proceeds of Crime, Money Laundering and Terrorist Financing Act, and expanded the reporting to FINTRAC in three key ways.

First, suspicious transaction reporting would also include suspicions of terrorist financing, in addition to money laundering. Second, a new requirement was put in place for FINTRAC to receive reports on known terrorist property and any transactions related to such property. Third, FINTRAC was authorized to receive voluntary information related to suspected terrorist financing, not just money laundering.

Amendments also required that where FINTRAC had reasonable grounds to suspect that financial intelligence would be relevant to the investigation or prosecution of terrorist financing activity, such intelligence would be provided to the police. A similar authority was also created in relation to disclosures to the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, of information related to suspected threats to the security of Canada, which include suspected terrorist-activity financing.

The ATA amendments built upon our anti-money laundering mandate and capabilities, and enabled us to play a unique and important role in a government-wide effort to combat terrorist-activity financing.

I would like now to describe briefly what we do. Our legislation requires financial institutions and other businesses involved in financial and related services to keep certain records on their clients and transactions, and to report certain prescribed transactions to FINTRAC. The financial transaction we receive includes: first, transactions of any type and any amount that are suspected of being related to money laundering or a terrorist activity financing offence; second, cash transactions of \$10,000 or more — this does not include cash withdrawals; third, wire transfers into or out of Canada for \$10,000 or more; and fourth, terrorist property holdings.

This reported information is provided to FINTRAC by a wide range of financial intermediaries that we call reporting entities that include deposit-taking institutions such as banks and credit unions, money services businesses, foreign exchange dealers,

qu'ils abordent la surveillance des opérations et des services financiers sous l'angle non seulement du blanchiment d'argent, mais aussi du financement d'activités terroristes. Deux mois plus tard, le Parlement, en adoptant la Loi antiterroriste, renforçait le système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent afin d'empêcher les groupes terroristes d'utiliser le système financier. Les modifications apportées par la Loi antiterroriste à la loi habilitante de CANAFE ont modifié le nom de cette loi, qui a été rebaptisée Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et ont augmenté de trois façons différentes les exigences concernant les déclarations faites à CANAFE.

Premièrement, les déclarations portant sur des opérations douteuses comprenaient désormais les soupçons de financement d'activités terroristes en plus des soupçons de blanchiment d'argent. Deuxièmement, CANAFE devait recevoir des rapports portant sur les biens appartenant à des groupes terroristes et sur toute opération reliée à ces biens. Et, troisièmement, CANAFE était autorisé à recevoir des renseignements transmis volontairement au sujet de soupçons concernant le financement d'activités terroristes et non seulement le blanchiment d'argent.

Ces modifications exigeaient également que, lorsque CANAFE avait des motifs valables de soupçonner que des renseignements financiers pouvaient être pertinents à une enquête ou à une poursuite portant sur une infraction de financement d'activités terroristes, ces renseignements devaient être fournis à la police. Un pouvoir de même nature a également été créé pour la déclaration au SCRS, le Service canadien du renseignement de sécurité, des renseignements touchant les soupçons de menaces à la sécurité du Canada, ce qui comprend également les soupçons de financement d'activités terroristes.

Les modifications apportées par la Loi antiterroriste ont également élargi notre mandat et augmenté nos capacités dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, et nous ont permis de jouer un rôle particulier et important dans les efforts pangouvernementaux de lutte contre le financement des activités terroristes.

J'aimerais maintenant vous décrire brièvement ce que nous faisons. La loi qui nous régit exige que les institutions financières et les autres entreprises oeuvrant dans le domaine financier et les services connexes tiennent des dossiers sur leurs clients et leurs opérations, et qu'elles déclarent certaines opérations à CANAFE. Les renseignements que nous recevons au sujet des opérations financières portent premièrement sur les opérations, quels que soient leur nature et leur montant, qui laissent soupçonner un lien avec des activités de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes; deuxièmement sur les opérations en espèces de 10 000 \$ et plus, ce qui ne comprend toutefois pas les retraits en espèces; troisièmement sur les téléversements, du Canada vers l'étranger ou inversement, de montants de 10 000 \$ et plus; et quatrièmement sur les biens appartenant à des groupes terroristes.

Ces renseignements sont transmis à CANAFE par une vaste gamme d'intermédiaires financiers, que nous appelons « entités déclarantes ». Il s'agit notamment des institutions de dépôt comme les banques et les coopératives de crédit, des entreprises

security dealers, accountants, life insurance companies, real estate brokers and agents, and casinos. In addition, anyone crossing the border must report to the Canada Border Services Agency, movements of cash or monetary instruments of \$10,000 or more into or out of Canada. All such reports are sent to FINTRAC by the Canada Border Services Agency. The CBSA also has the authority to seize currency that is unreported, or is suspected to be the proceeds of crime. FINTRAC also receives reports of these seizures.

In addition to our authority to receive voluntary information related to suspected money laundering and terrorist-activity financing, FINTRAC can also make use of publicly available information, and can access commercial databases and federal or provincial law enforcement or national security databases. With that background on the information we receive, I will now go into more detail on the nuts and bolts of what we do in our day-to-day operations.

We are a relatively small agency with a staff of around 180 and an annual budget of \$30 million. We have two main operational functions that are tied to our detection and deterrence mandate: analysis and compliance. First, I will speak to our analytical function.

FINTRAC's requirement to detect and deter money laundering and terrorist financing is supported by our analysis of the financial information we receive. This analysis is done with a view to disclosing quality intelligence that can be of use to agencies that are responsible for investigating terrorist financing or money laundering. Our information technology capacity is a critical part of this process. The different kinds of transaction reports that I mentioned earlier are received electronically into FINTRAC's database, and they become immediately available for analysis.

FINTRAC's case analysis can have a variety of starting points. For example, it might be triggered by a report or a series of reports from a reporting entity, by voluntary information received from law enforcement or CSIS about cases they are working on, or by information provided by a foreign financial intelligence unit. Whatever the starting point, analysts search through the centre's database using specially designed technological tools to uncover patterns of transactions suggesting a suspicion of money laundering or terrorist-activity financing. When, as a result of our analysis, FINTRAC has reasonable grounds to suspect that its information would be relevant to the investigation or prosecution of a money-laundering or terrorist-activity-financing offence, we must make a disclosure to the police. In cases where there are

de transfert de fonds et de vente de titres négociables, des courtiers de change, des courtiers en valeurs mobilières, des comptables, des sociétés d'assurance-vie, des courtiers et agents immobiliers et des casinos. De plus, toute personne qui traverse la frontière doit déclarer à l'Agence des services frontaliers du Canada tout mouvement d'espèces ou d'instruments monétaires de 10 000 \$ et plus, du Canada vers l'étranger ou inversement, et celle-ci envoie ensuite ces déclarations à CANAFE. L'Agence est également investie du pouvoir de saisir des fonds qui n'ont pas été déclarés ou qui suscitent des soupçons de recyclage des produits de la criminalité. CANAFE reçoit aussi des déclarations sur ces saisies.

En plus de notre pouvoir de recevoir des renseignements transmis volontairement sur des soupçons de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, CANAFE peut également utiliser des renseignements du domaine public et des bases de données commerciales, ainsi que les bases de données des organismes d'application de la loi ou de sécurité nationale qui oeuvrent à l'échelle fédérale ou provinciale. Après cet aperçu des renseignements que nous recevons, j'aimerais maintenant vous décrire de façon plus détaillée les rouages de nos activités quotidiennes.

Nous sommes un organisme relativement petit, avec un personnel d'environ 180 employés et un budget annuel de 30 millions de dollars. Nous remplissons deux principales fonctions opérationnelles liées à notre mandat de détection et de dissuasion : l'analyse et la conformité. Je parlerai premièrement de notre fonction d'analyse.

CANAFE s'acquitte de son obligation de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes notamment en analysant les renseignements financiers qu'il reçoit. Ces analyses sont effectuées dans le but de communiquer des renseignements de qualité pouvant servir aux organismes responsables d'enquêtes sur le financement d'activités terroristes ou le blanchiment d'argent. Notre capacité en technologie de l'information est un élément essentiel de ce processus. Les différents types de déclarations d'opérations dont j'ai déjà parlé sont reçues électroniquement dans la base de données de CANAFE et deviennent immédiatement disponibles aux fins d'analyse.

Les analyses de CANAFE peuvent être amorcées par différents éléments. Elles peuvent être déclenchées par exemple par la déclaration d'une opération douteuse, par une série de déclarations, par des renseignements que transmettent volontairement des organismes d'application de la loi ou le SCRS au sujet d'un cas auquel ils travaillent, ou encore par des renseignements provenant d'une unité étrangère du renseignement financier. Quelle que soit cette amorce, les analystes consultent la base de données du Centre au moyen d'outils technologiques conçus précisément à cette fin, pour découvrir des modes d'opération qui pourraient soulever des soupçons de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes. Si CANAFE, après avoir fait une analyse, a des motifs

reasonable grounds to suspect that the information would be relevant to threats to the security of Canada, including terrorist-activity financing, FINTRAC must disclose to CSIS.

In some cases, we must also disclose to the Canada Revenue Agency, to the Canada Border Services Agency or to Citizenship and Immigration Canada until the Canada Border Services Agency Act is brought into force. In these latter instances, we must meet a dual test. First, we must suspect money laundering or terrorist financing, and then we must find the information to be relevant to an offence under the mandate of those departments or agencies. As well, we may disclose to foreign financial intelligence units with which we have an information-sharing agreement. These bilateral agreements must be approved by the Minister of Finance, and we have about 20 of them in place at this time.

The information that FINTRAC can disclose is explicitly set out in our legislation. This “designated information” includes information about the transactions, where they took place, the individuals conducting them and any accounts, businesses or other entities involved. A FINTRAC case disclosure containing this information provides valuable intelligence to law enforcement because it provides them with leads that they can investigate. A typical case disclosure would likely identify six or seven individuals, five businesses and would involve a considerable number of transactions of various kinds, often reported by two or more reporting entities.

However, this designated information does not tell law enforcement the whole story and our legislation provides a mechanism for the police or CSIS to obtain additional information from FINTRAC in the context of an investigation. With a court-issued production order, an investigator may obtain FINTRAC's full case analysis relative to that disclosure. Our legislation prohibits any unauthorized disclosure or use of information received by FINTRAC from reporting entities, as well as information prepared by FINTRAC based on those reports. Penalties for unauthorized use of information could be a fine as high as \$500,000 and imprisonment for a period of up to five years.

I have spoken to how our analysis contributes to our detection function. Now I would like to say a few words about how our compliance efforts aid in the deterrence of money laundering and terrorist financing. Compliance augments the levels and quality of reporting for analytical purposes but it also helps to ensure that Canada's financial services sector maintains standards designed to protect it against becoming a conduit for illicit funds. FINTRAC

raisonnables de soupçonner que les renseignements seraient utiles à des fins d'enquête ou de poursuites relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, il doit communiquer ces renseignements à la police. En outre, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner une menace envers la sécurité du Canada, y compris le financement d'activités terroristes, CANAFE doit communiquer les renseignements pertinents au SCRS.

Dans certains cas, nous devons également communiquer des renseignements à l'Agence du revenu du Canada, à l'Agence des services frontaliers du Canada ou à Citoyenneté et Immigration Canada, en attendant que la Loi sur l'Agence des services frontaliers entre en vigueur. Dans le cas de ces organismes, nous devons répondre à un double critère. Tout d'abord, nous devons soupçonner l'existence d'une opération de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, et ensuite, nous devons juger l'information pertinente à une infraction relevant du mandat de ces organismes. Nous devons également communiquer de l'information aux unités étrangères du renseignement financier avec lesquelles nous avons conclu une entente de partage de l'information. Ces ententes bilatérales doivent être approuvées par le ministre des Finances; il y en a environ une vingtaine en vigueur actuellement.

Les renseignements que CANAFE peut communiquer sont décrits de façon précise dans la loi qui régit notre activité. Par « renseignements désignés », on entend les renseignements concernant les opérations, l'endroit où celles-ci ont été effectuées, les personnes qui les ont effectuées, ainsi que tout autre renseignement sur les comptes, les entreprises ou d'autres entités en cause. La communication, par le CANAFE, de renseignements de cet ordre est précieuse pour les organismes d'application de la loi parce qu'elle leur donne des pistes à explorer. Un cas typique de communication peut permettre d'identifier six ou sept personnes, et cinq entreprises, et mettre en cause un nombre considérable d'opérations de différentes sortes, souvent signalées par deux entités déclarantes ou plus.

Néanmoins, les renseignements désignés ne révèlent pas tout aux organismes d'application de la loi, et notre loi habilitante prévoit un mécanisme qui permet à la police ou au SCRS d'obtenir des renseignements additionnels auprès de CANAFE dans le cadre de leurs enquêtes. Lorsque le tribunal émet une ordonnance de production, l'enquêteur peut obtenir de CANAFE une analyse complète du cas relativement aux opérations déclarées. Cette loi interdit toute communication ou utilisation non autorisée des renseignements reçus des entités déclarantes par CANAFE, ainsi que des renseignements que celui-ci prépare à partir de ces déclarations. Les pénalités qu'entraîne cette utilisation non autorisée peuvent atteindre 500 000 \$ d'amende ou cinq ans de prison.

Après vous avoir parlé de la façon dont nos analyses nous permettent de nous acquitter de notre rôle de détection, j'aimerais maintenant vous dire quelques mots sur la façon dont nos efforts pour assurer la conformité nous aident à décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Nos activités en matière de conformité permettent d'augmenter le niveau et la qualité des déclarations à des fins d'analyse, mais

is mandated to ensure that reporting entities comply with the act and the regulations. We have established a modern and comprehensive risk-based compliance program. The quality of FINTRAC's analysis hinges directly on the quality of the financial information that we receive. To that end, we attach importance to developing and maintaining sound and cooperative working relationships with all our reporting entities as part of our risk-based approach to ensuring compliance and maximizing the quality and quantity of the reporting.

To date, we have conducted over 200 on-site compliance examinations in every reporting entity sector. Recognizing the challenges posed by the unregulated sectors, these examinations are focussed primarily on money-services businesses and foreign-exchange dealers. Each compliance examination results in the identification of deficiencies within the reporting entities program. The vast majority of these entities wish to comply, have cooperated and have taken action when deficiencies were brought to their attention. However, a small number have been, or will be, referred to law enforcement for investigation and possible prosecution, as provided for in the legislation.

I would like to share with you some of the results that we have seen in our terrorist-activity-financing disclosures. During the 2003-04 fiscal year, FINTRAC made 197 case disclosures of financial intelligence on suspected money laundering and terrorist-activity financing involving transactions valued at approximately \$700 million. Of the 197 disclosures, 48 involved approximately \$70 million in transactions related to suspected terrorist-activity financing or other threats to the security of Canada.

Our more recent results between April 1 and December 31, 2004, saw FINTRAC make a total of 99 case disclosures involving more than \$1.2 billion in transactions. Of those, 25 were cases of suspected terrorist-activity financing or other threats to the security of Canada. As I mentioned, for the fiscal year 2003-04, the dollar value of disclosed transactions in relation to threats to the security of Canada and terrorist-activity financing was roughly \$70 million. Based on what we have seen in the first three-quarters of the fiscal year 2004-05, I expect that number could double for the year. The marked increase in the value of financial transactions disclosed indicates that our growing experience and the growing volume of transactions in our database are allowing us to disclose larger and often more complex cases. However, these increases in what we see and disclose are not necessarily indicative of an increase in terrorist financing activity.

Based on a review of our terrorist financing cases for the 2003-04 fiscal year, we have seen that a large portion, some 80 per cent, involve international electronic funds transfers, most

également de nous assurer que les services financiers canadiens respectent les normes mise en place pour empêcher qu'ils deviennent des points de transit pour des fonds illégaux. CANAFE est chargé par ailleurs de veiller à ce que les entités déclarantes se conforment à la loi et à son règlement. Nous avons instauré pour ce faire un programme de conformité moderne et complet fondé sur le risque. La qualité des analyses de CANAFE repose directement sur la qualité des renseignements que nous recevons. Nous accordons donc de l'importance à l'établissement et au maintien de relations de travail solides et fondées sur la coopération avec toutes nos entités déclarantes dans le cadre de l'approche axée sur le risque que nous adoptons afin d'assurer la conformité et d'améliorer le plus possible la qualité et la quantité des déclarations.

Jusqu'ici, nous avons effectué plus de 200 examens de conformité sur le terrain, dans chacun des secteurs d'entités déclarantes. CANAFE reconnaît les problèmes que posent les secteurs non réglementés, c'est-à-dire les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et les opérations de change. Chaque examen de la conformité vise à révéler les lacunes du programme de conformité des entités déclarantes. La grande majorité souhaitent se conformer aux exigences; elles collaborent et prennent des mesures lorsque des lacunes sont portées à leur attention. Un petit nombre d'entre elles ont toutefois été dénoncées aux organismes d'application de la loi à des fins d'enquête et de poursuites éventuelles, comme le prévoit la loi.

J'aimerais maintenant vous faire part des résultats que nous avons obtenus dans le cadre de nos communications de renseignements sur le financement d'activités financières. Au cours de l'exercice 2003-2004, nous avons effectué 197 communications de renseignements financiers concernant des soupçons de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, le tout totalisant 700 millions de dollars environ. De ce nombre, 48, représentant 70 millions de dollars d'opérations, étaient liées à des soupçons de financement d'activités terroristes ou d'autres menaces à la sécurité du Canada.

Plus récemment, entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2004, CANAFE a signalé un nombre total de 99 cas, représentant plus de 1,2 milliard de dollars en opérations. De ce nombre, 25 touchaient des cas de financement d'activités terroristes. Comme je l'ai déjà mentionné, pour l'exercice 2003-2004, la valeur des déclarations se rapportant à des soupçons de menaces à la sécurité du Canada ou de financement d'activités terroristes était d'environ 70 millions de dollars. Selon les résultats obtenus au premier trimestre de 2004-2005, cette valeur pourrait doubler d'ici la fin de l'exercice en cours. Cette augmentation marquée de la valeur des opérations déclarées montre que notre expérience croissante et le volume grandissant des opérations versées dans notre base de données nous permettent de communiquer des renseignements sur des cas plus importants et souvent plus complexes. Elle n'indique toutefois pas nécessairement une hausse dans le financement d'activités terroristes.

Selon un examen de nos cas de financement d'activités terroristes pour l'exercice 2003-2004, nous constatons qu'un vaste pourcentage — environ 80 p. 100 — de ceux-ci se

of which are wired out of the country and often sent to locations of specific concern. As well, we have seen that in one-third of the suspected terrorist-activity financing cases, the financial transactions include both large cash deposits and electronic funds transfers.

FINTRAC is very proud of what it has been able to accomplish. We have been in existence for less than five years, and fully operational for over three years. We began in July 2000 with no employees, no offices, no infrastructure and no operating systems, and we rapidly became a fully functioning agency that delivers solid financial intelligence. We built IT systems capable of receiving large volumes of reports each year. We were the first FIU in the world to achieve full, electronic reporting at start-up. We have also trained our analysts and equipped them with the tools to use this data to develop their cases.

Most importantly, the feedback we have received from law enforcement and CSIS indicates that the intelligence we provide is assisting ongoing investigations and providing new investigative leads.

Before closing, I would like to mention briefly some of the challenges ahead. Although we are relatively young, FINTRAC has already been quite successful. We will continue to enhance our capacity to provide law enforcement and intelligence agencies with timely, high-quality financial intelligence. We will continue to foster a cooperative approach to ensuring compliance, and conduct examinations on those reporting entities at risk for non-compliance. We will continue to share our experience and work with our partners to build an environment that is hostile to money laundering and terrorist-activity financing in Canada and globally.

We are also implementing the recommendations of the recent Auditor General's report. For example, we are working with the Department of Finance on a consultation paper they are preparing in advance of the July 2005 parliamentary review of our enabling legislation. That paper will propose a number of enhancements, including the expansion of the scope of information that can be provided in our disclosures.

Once again, I thank you for inviting us to appear before you today and I would be happy to answer questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Intscher. Colleagues, we will get right at it. Again, I would ask you to be sharp and concise in your questions. I am sure that our panel will come back with the same kind of answers.

rattachent à des téléversements internationaux dont la plupart ont été envoyés vers l'étranger, souvent vers des lieux qui sont considérés comme des points chauds. Nous avons également constaté que, dans un tiers des cas de financement d'activités terroristes, les opérations financières concernent à la fois des dépôts importants en espèces et des téléversements.

Nous sommes très fiers de ce que nous avons été en mesure d'accomplir. CANAFE existe depuis moins de cinq ans et fonctionne à plein régime depuis un peu plus de trois ans. Il a vu le jour en juillet 2000, sans employés, sans bureaux, sans infrastructure et sans systèmes opérationnels, et il a rapidement atteint sa vitesse de croisière, pour devenir un organisme fournissant des renseignements financiers pertinents. Nous avons conçu des systèmes informatiques capables de recevoir d'importantes quantités de déclarations chaque année. Nous avons été la première URF au monde à offrir, dès nos débuts, des moyens de déclaration électronique intégrale. Nous avons également formé nos analystes et nous leur avons donné les moyens d'utiliser les données pour faire leurs analyses.

Chose plus importante encore, les commentaires que nous recevons des organismes d'application de la loi et du SCRS nous indiquent que les renseignements que nous leur fournissons les aident dans leurs enquêtes en cours et leur permettent de lancer de nouvelles enquêtes.

Avant de terminer, je voudrais vous parler brièvement de quelques-uns des défis que nous aurons à relever. Même s'il est relativement jeune, CANAFE a déjà d'importantes réussites à son actif. Nous allons continuer d'améliorer notre capacité à fournir aux organismes de renseignement et d'application de la loi de l'information financière ponctuelle de grande qualité. Nous allons continuer de promouvoir une approche axée sur la coopération afin d'assurer la conformité, et d'effectuer des examens sur les entités déclarantes qui présentent le plus grand risque de non-conformité. Et nous allons continuer de partager nos expériences et de travailler avec nos partenaires afin de créer un environnement peu propice au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, au Canada et partout dans le monde.

Nous nous efforçons également de mettre en oeuvre les recommandations comprises dans le récent rapport de la Vérificatrice générale. Par exemple, nous travaillons avec le ministère des Finances au document de consultation que celui-ci prépare en prévision de l'examen parlementaire de notre loi habilitante, en juillet 2005. Ce document proposera un certain nombre d'améliorations, dont l'augmentation de la portée des renseignements que pourront comprendre nos communications.

J'aimerais vous remercier de nouveau de nous avoir invités à venir nous présenter devant vous aujourd'hui; je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Intscher. Chers collègues, nous allons passer tout de suite aux questions. Encore une fois, je vous demanderais d'être aussi précis et aussi brefs que possible. Je suis sûre que nos invités feront de même.

Senator Lynch-Staunton: Welcome, Mr. Intscher. I want to get to one topic in particular. Before that, I want to be clear in my mind exactly, do you wait for information to come to you or do you seek out information? Your written brief states, "It receives suspicious transaction reports." Do you wait to get information, or do you also seek out information?

Mr. Intscher: We are not an investigative body. We are an analytic intelligence body. The transaction information that we are able to look at is provided to us pursuant to mandatory reporting requirements in our act. We do not have the authority to go out and seek transaction information from financial institutions or intermediaries.

That being said, we do not wait for something to jump up in front of us. We get quite a lot of reporting. We sift through that looking for patterns of transactions or anomalies in transactions that might be of interest to us. We can also access other databases in our analysis. We are also mindful of press reporting of some events so that we are able to initiate intelligence analysis on the basis of a variety of sources of information. Some of it is reported to us by mandatory requirement of the act, and some of it is available to us through databases and information sources that we generally have access to.

Senator Lynch-Staunton: Can a suspicious transaction report be for an amount much less than \$10,000?

Mr. Intscher: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: What are the criteria leading to a suspicious transaction? Do you establish them or do you just rely on the good faith of the reporting institution or individual?

Mr. Intscher: The determination as to whether or not it is suspicious and should be reported to us is made by the reporting entity in question. FINTRAC provides very detailed guidelines as to what those institutions should take into account when they are considering whether or not a transaction is suspicious. Those are published on our website. We provide them to reporting entities if there appears to be a doubt as to their understanding of it.

However, in the context of the business that they conduct, they are best equipped to judge whether a transaction is or is not suspicious. We provide a lot of guidance and tips as to things they should consider that might relate to money laundering or terrorist financing; but in the context of their business, they can usually see whether a transaction makes business sense or whether it is in keeping or out of keeping with the client who is conducting the transaction, and so on. There is an extensive list of factors that they can consult in our guidelines.

Le sénateur Lynch-Staunton : Bienvenue, monsieur Intscher. Je veux vous parler d'un sujet en particulier, mais auparavant, j'aimerais avoir une petite précision : attendez-vous que l'information vous soit transmise ou la cherchez-vous vous-mêmes? Vous dites dans votre mémoire que vous recevez des rapports sur les opérations douteuses. Est-ce que vous attendez que cette information vous arrive ou si vous faites vos propres recherches?

M. Intscher : Nous ne sommes pas un organisme d'enquête. Nous sommes un organisme d'analyse du renseignement. L'information relative aux opérations sur lesquelles nous nous penchons nous est fournie en vertu des exigences de déclaration contenues dans la loi qui nous régit. Nous ne sommes pas autorisés à demander de nous-mêmes de l'information sur des opérations à des institutions financières ou à d'autres intermédiaires.

Cela dit, nous n'attendons pas que les choses nous sautent au visage. Nous recevons beaucoup de rapports. Nous faisons un tri, pour voir s'il y a dans les opérations des tendances ou des anomalies qui pourraient nous intéresser. Nous pouvons aussi avoir accès à d'autres bases de données pour notre analyse. Nous tenons compte également des reportages des médias sur certains événements pour pouvoir analyser les renseignements dont nous disposons à partir de diverses sources d'information. Certains éléments nous sont signalés en vertu des exigences de déclaration de la loi, et nous en trouvons d'autres dans les bases de données et les sources d'information auxquelles nous avons généralement accès.

Le sénateur Lynch-Staunton : Et il peut y avoir des rapports sur des opérations douteuses d'un montant bien inférieur à 10 000 \$?

M. Intscher : En effet.

Le sénateur Lynch-Staunton : Selon quels critères pouvez-vous déterminer qu'une opération est douteuse? Est-ce que c'est vous qui établissez ces critères ou si vous vous fiez seulement à la bonne foi de l'institution ou de la personne qui vous la signale?

M. Intscher : C'est à l'entité qui signale un cas qu'il appartient de déterminer si une opération est suspecte ou non, et si nous devrions être mis au courant. CANAFE fournit des lignes directrices très détaillées au sujet de ce dont ces institutions devraient tenir compte pour déterminer si une opération est effectivement douteuse. Elles sont affichées sur notre site Web, et nous les envoyons aux entités déclarantes si elles ne semblent pas les comprendre parfaitement.

Cependant, compte tenu des affaires dont elles s'occupent, elles sont les mieux placées pour juger si une opération est douteuse ou non. Nous leur offrons beaucoup d'aide et de conseils sur les transactions qu'elles devraient surveiller, et qui pourraient constituer du blanchiment d'argent ou servir à financer des terroristes, mais c'est dans le cadre de leurs affaires courantes qu'elles peuvent généralement voir si une opération est logique sur le plan commercial, si elle est conforme au profil du client qui l'a effectuée, et ainsi de suite. Il y a toute une liste de facteurs que les institutions peuvent examiner, et qui figurent dans nos lignes directrices.

Senator Lynch-Staunton: The last question on clarification is this. Are the transactions that are reported to you only to Canada and out of Canada, or are they transactions done within Canada also?

Mr. Intscher: The suspicious transactions and the large cash transactions are transactions that are conducted within Canada. In addition to that, we also get reports of international wire transfers; in other words, transfers of money out of Canada or into Canada.

Senator Lynch-Staunton: Is every transaction over \$10,000 reported to you? Hopefully, there are exemptions to that; otherwise, you would be flooded.

Mr. Intscher: Every cash transaction over \$10,000.

Senator Lynch-Staunton: Cheque transactions or money order transactions are not reported?

Mr. Intscher: Occasionally, a cheque or money order transaction might be reported to us as a suspicious transaction. The routine reporting involves only cash transactions and really only deposits or purchases. It does not relate to withdrawals from accounts.

Senator Lynch-Staunton: The note I have here says large transactions. It should say, large cash transactions.

There is a lot of reliance on the reporting institution to make sure that the report is done in good faith, and that the suspicion is well based. That is quite a responsibility that we have asked not all overly qualified individuals to be involved in. I hope that is not causing problems, either by neglect or by excessive enthusiasm.

Mr. Intscher: It does not seem to be causing problems. The financial institutions have undertaken, as they are required by regulation, to implement a compliance program within their institution, which includes developing policies and guidelines for their own staff, providing training for their staff and so on, and they have done that. We, of course, conduct compliance reviews and compliance examinations in the highest risk areas to ensure that they are actually doing that. By and large, they are.

In some instances, we have discovered there are some shortcomings, which we have drawn to their attention and they have corrected with alacrity. There are a very small number of instances where the corrective action has not occurred, and the enterprise seems to be resistant to our suggestion that they make these corrections. In those instances, we have in some cases referred them, and in others we will refer them, for criminal investigation and prosecution for non-compliance. That is very much the exception.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'aimerais avoir une dernière précision sur cette question. Les opérations qui vous sont signalées se déroulent-elles uniquement entre le Canada et l'étranger, ou s'il peut y avoir aussi des opérations effectuées à l'intérieur du Canada?

M. Intscher : Ce sont les opérations douteuses et les opérations concernant d'importantes sommes d'argent qui se déroulent à l'intérieur du Canada. Mais nous recevons aussi des rapports sur des virements télégraphiques internationaux, au sujet de transferts d'argent du Canada vers l'étranger ou de l'étranger vers le Canada.

Le sénateur Lynch-Staunton : Est-ce que toutes les opérations de plus de 10 000 \$ vous sont signalées? On peut espérer qu'il y a certaines exceptions; autrement, vous seriez submergés.

M. Intscher : Toutes les opérations en espèces de plus de 10 000 \$.

Le sénateur Lynch-Staunton : Les transactions par chèque ou par mandat ne sont donc pas signalées?

M. Intscher : À l'occasion, une transaction par chèque ou par mandat peut nous être signalée si elle est jugée douteuse. Mais les rapports de routine portent uniquement sur les opérations en espèces, et plus précisément sur les dépôts ou les achats. Ils ne concernent pas les retraits.

Le sénateur Lynch-Staunton : D'après la note que j'ai ici, il s'agit des opérations importantes. Il faudrait plutôt parler des opérations importantes en espèces.

Vous comptez beaucoup sur le fait que les institutions vont faire des déclarations en toute bonne foi et que leurs soupçons vont être fondés. C'est une importante responsabilité que nous imposons là à des gens qui ne sont peut-être pas tous entièrement qualifiés pour l'assumer. J'espère que cela ne pose pas de problèmes, pour cause soit de négligence, soit d'enthousiasme excessif.

M. Intscher : Cela ne semble pas poser de problèmes. Le règlement exige que les institutions financières mettent en place un programme interne de conformité, qui consiste par exemple à élaborer des politiques et des lignes directrices pour leur propre personnel et à former leur personnel, et elles l'ont fait. De notre côté, bien sûr, nous effectuons des vérifications de conformité dans les secteurs les plus à risque pour être certains que les institutions se conforment effectivement au règlement. Mais dans l'ensemble, elles le font.

Nous avons parfois constaté des lacunes, sur lesquelles nous avons attiré l'attention des institutions concernées. Elles ont pris très rapidement des mesures correctives. Il est arrivé, très rarement, qu'aucun correctif ne soit apporté et que l'entreprise semble résister à nos suggestions en ce sens. Dans certains cas, nous avons demandé une enquête criminelle et des poursuites pour non-conformité, et dans d'autres, nous allons le faire. Mais c'est très exceptionnel.

Senator Lynch-Staunton: My main topic, and this comes from reports from the United States, and I assume from here too, the main concern over a potential source of money laundering are hawalas, which came to prominence not long after 9/11 here in Ottawa. The reason I bring it up is the fellow sentenced just the other day in the United States to 43 months for money laundering through hawalas claimed that he was part of a criminal organization that was sending up to \$100 million to Pakistan. There is another man who has been arrested because he was not licensed. My question is: Do we have hawalas in Canada and if so, must they be licensed? Do they come under the foreign exchange dealers' rubric here?

Mr. Intscher: They would fall under the money services business.

Senator Lynch-Staunton: Do we have them?

Mr. Intscher: It will probably surprise you to learn that money services businesses and foreign exchange dealers are not licensed in Canada.

Senator Lynch-Staunton: Not at all?

Mr. Intscher: They are not licensed.

Senator Lynch-Staunton: Either provincially or federally?

Mr. Intscher: No; they presumably require a local business licence to establish a premise, but they are not regulated in any way. Money services businesses generally include the category of hawalas. Hawalas is a very loose definition, and in some ways an unnecessarily mystifying term.

It is really a term for an alternative remittance business, but even many of them resort to the use of conventional financial systems and procedures for the transfer of money, although they may make the transfer more informally.

They are subject to the reporting and record-keeping requirements of our act. That being said, great numbers have not rushed to make themselves known to us, but we have, nonetheless, identified quite a number of them, either through monitoring advertisements in community newspapers, or by reporting from other financial institutions about their transfer activity and so on. When we identify them, we call upon them and we draw to their attention the record keeping requirements and try to bring them into the orbit.

The latest round of revisions in the Financial Action Task Force recommendations calls upon member countries of the Financial Action Task Force to undertake some form of registration or licensing for money services businesses, and Canada is currently examining the best way to proceed with the implementation of that recommendation. It will likely result in

Le sénateur Lynch-Staunton : Le principal sujet qui m'intéresse, après avoir pris connaissance de certains rapports provenant des États-Unis — et d'ici aussi, j'imagine —, le principal sujet de préoccupation relatif à un possible blanchiment d'argent, ce sont les hawalas, dont nous avons entendu parler pas longtemps après le 11 septembre ici, à Ottawa. Si j'en parle, c'est parce que l'homme qui a été condamné à 43 mois de prison tout récemment aux États-Unis, pour avoir blanchi de l'argent par l'intermédiaire de hawalas, a déclaré qu'il appartenait à une organisation criminelle qui envoyait jusqu'à 100 millions de dollars au Pakistan. Il y a un autre homme qui a été arrêté parce qu'il n'avait pas de permis. Ce que j'aimerais savoir, c'est si nous avons des hawalas au Canada et, si oui, est-ce qu'il leur faut un permis? Est-ce que ces gens-là entrent dans la catégorie des courtiers de change, qui figurent sur la liste?

M. Intscher : Ils se classeraient plutôt dans la catégorie des entreprises de transfert de fonds et de vente de titres négociables, c'est-à-dire des entreprises de services monétaires.

Le sénateur Lynch-Staunton : Est-ce que nous en avons?

M. Intscher : Vous serez probablement surpris d'apprendre que les entreprises de services monétaires et les courtiers de change n'ont pas besoin de permis au Canada.

Le sénateur Lynch-Staunton : Pas du tout?

M. Intscher : Ils n'ont pas besoin de permis.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ni au provincial, ni au fédéral?

M. Intscher : Non; on peut supposer qu'ils ont besoin d'un permis d'entreprise local pour ouvrir des bureaux, mais ils ne sont réglementés d'aucune façon. Les hawalas entrent généralement dans la catégorie des entreprises de services monétaires; c'est un terme très vague, et inutilement mystérieux à certains égards.

Le terme désigne en fait des entreprises parallèles d'envoi de fonds, mais beaucoup d'entre elles passent par les systèmes et les mécanismes financiers conventionnels pour virer les fonds, même si les virements eux-mêmes peuvent être relativement officieux.

Ces entreprises sont assujetties aux exigences de déclaration et de tenue de dossiers contenues dans la loi qui régit nos activités. Cela dit, il y en a beaucoup qui ne se sont pas précipitées pour se faire connaître de nous, mais nous en avons quand même identifié un assez bon nombre, en surveillant les annonces publiées dans les journaux communautaires, en recevant des rapports d'autres institutions financières au sujet de leurs virements, et ainsi de suite. Quand nous réussissons à les identifier, nous communiquons avec elles et nous attirons leur attention sur nos exigences de tenue de dossiers; nous essayons en quelque sorte de les amener dans notre orbite.

Dans la dernière série de modifications qu'il recommandait, le Groupe d'action financière demandait aux pays membres d'imposer d'une manière ou d'une autre l'inscription ou la réglementation des entreprises de services monétaires, par exemple par l'octroi de permis, et le Canada examine actuellement les moyens à prendre pour appliquer cette

some form of registration for these businesses, and specific penalties for failure to register.

Senator Lynch-Staunton: Is there currently no obligation to report?

Mr. Intscher: They are subject to the reporting and record-keeping requirements of the act.

Senator Lynch-Staunton: Are there any that have registered and do report? Most of them function as mom-and-pop businesses, do not they? They have agents on the other side who they contact by telephone and say, "Do the transaction. We will settle it at the end of the month," so there is never actually anything going over the wire that you can trace.

Mr. Intscher: There is usually something going over the wire, though not necessarily in a straight line. When it involves small sums of money, the reconciliation can take place at lengthy intervals. If it involves larger sums of money, the reconciliation likely takes place more regularly. When the money is transferred to a third country, the reporting comes to us because that transfer takes place through a wire transfer or a bulk shipment that has to be declared at the border.

It is possible that there are hawalas or alternate remitters that have not made themselves known to us. I suspect that it will still be possible for them to exist even after there is a registration scheme, because those who engage in these transfers for a particular unlawful purpose will probably be as reluctant to register as they are now to make themselves known to us. We do have a number of mechanisms at our disposal to identify them, and eventually they will either be brought into compliance or they will stop operating.

Senator Lynch-Staunton: Does a major gap exist there of which the government should be aware, and should act a little more strongly to try to close?

Mr. Intscher: Although it is a gap, I would not characterize it as a major gap.

Senator Lynch-Staunton: It is potentially a major gap. I will stop there.

Mr. Intscher: It is backstopped by so many other reporting and record-keeping requirements in the financial system that, although it is possible to bypass those completely, I have not seen indications that they are being bypassed in a major way.

Senator Jaffer: I have some questions on hawalas as well. As you know, individual money services often play a very important role in remittances. For example, in a country like Somalia, where there is not a bank system, they play a legitimate role.

recommandation. Il imposera probablement une forme d'inscription à ces entreprises, et des peines spécifiques pour celles qui ne s'inscriront pas.

Le sénateur Lynch-Staunton : Elles n'ont actuellement aucune obligation de ce genre?

M. Intscher : Elles sont assujetties aux dispositions de la loi relativement à la production de rapports et à la tenue de dossiers.

Le sénateur Lynch-Staunton : Y en a-t-il qui se sont déjà inscrites et qui produisent des rapports? Ce sont pour la plupart des entreprises familiales, n'est-ce pas? Elles ont des agents de l'autre côté, avec qui elles communiquent par téléphone. Elles leur disent : « Faites la transaction, et nous réglerons cela à la fin du mois ». Il ne se fait donc jamais rien par les voies officielles, ce qui rend ces opérations impossibles à retracer.

M. Intscher : Il y a généralement des opérations qui se font par télévirement, mais pas nécessairement en ligne droite. Quand il est question de petites sommes d'argent, la conciliation peut se faire bien plus tard. Pour les sommes plus importantes, la conciliation est généralement plus régulière. Quand l'argent est viré vers un pays tiers, nous en sommes avertis parce que le transfert se fait par télévirement ou par envoi en vrac, ce qui doit être déclaré à la frontière.

Il se peut qu'il y ait des hawalas ou d'autres entreprises parallèles d'envoi de fonds qui ne se soient pas identifiées auprès de nous. Je soupçonne qu'elles pourront continuer d'exister même après la mise en place d'un régime d'inscription parce que les gens qui se livrent à ces activités à des fins illégales ne seront probablement pas plus intéressés à s'inscrire qu'ils le sont actuellement à se faire connaître de nous. Nous disposons d'un certain nombre de mécanismes pour identifier ces entreprises, et elles finiront bien par être obligées de se conformer aux exigences, sans quoi elles devront cesser leurs opérations.

Le sénateur Lynch-Staunton : Est-ce qu'il existe à cet égard des lacunes importantes dont le gouvernement devrait être conscient et au sujet desquelles il devrait intervenir un peu plus énergiquement?

M. Intscher : C'est une lacune, mais je ne la qualifierais pas d'importante.

Le sénateur Lynch-Staunton : Elle pourrait l'être. Ce sera tout pour le moment.

M. Intscher : Il y a beaucoup d'autres exigences de déclaration et de tenue de dossiers pour étayer cela, dans le système financier; donc, même s'il était toujours possible que les services de ce genre nous échappent tous, rien ne me laisse croire que ce soit le cas à grande échelle.

Le sénateur Jaffer : Je voudrais vous poser moi aussi quelques questions sur les hawalas. Comme vous le savez, les petites entreprises de services monétaires jouent souvent un rôle très important dans les envois de fonds. Dans un pays comme la Somalie, par exemple, où il n'y a pas de système bancaire, elles jouent un rôle légitime.

I understood that you were looking for a formal way to help them register. Are you still looking at that?

Mr. Intscher: The lead for implementation of the recommendation to register them falls to the Department of Finance, but we are working closely with the department to develop a proposal for the registration of such businesses.

Senator Jaffer: You mentioned the Financial Action Task Force. That task force says that hawalas remain a significant method for individuals and large numbers of businesses of all sizes to repatriate funds and purchase gold. It is favoured because it usually costs less than moving funds through the banking system. It operates 24 hours per day every day of the year. It is virtually completely reliable, and there is minimal paperwork required.

I recently saw a news release saying that Canada and Jamaica are encouraging low-cost remittance services. The two countries are entering into a partnership to identify financial institutions in both countries to reduce costs of transferring money, to improve the quality and statistics measuring remittance flows between Canada and Jamaica, and to establish appropriate legislative frameworks.

I will provide this news release to you. I am wondering whether this is a way to help people working in the hawala system.

Mr. Intscher: I would be interested to see that.

Senator Jaffer: Once you have had time to study this, I would be interested to hear from you, through our chair, as to whether this is a route that financial institutions will take to help people where there are not sophisticated banking systems.

Mr. Intscher: I would be happy to do that. I will take that report with me for discussion with colleagues at the Department of Finance in the context of any registration scheme as well.

Senator Jaffer: There are genuine hawala businesses. Many countries in this world do not have sophisticated banking systems and people use hawalas to remit funds to their families in these countries. Are you doing any outreach work to educate communities that have to use this method?

Mr. Intscher: We are doing a lot of outreach to entities that are engaged in that kind of activity. You are right to point out that many of these alternate remittance enterprises perform a valuable function in that they allow individuals in Canada to transfer funds to relatives and friends in another country where a formal banking system might not exist or the banking system might not be able to reach as far into those communities as are the hawalas. Many of them also use commercial transfer systems to effect these transactions. Many businesses that might loosely be called hawalas actually effect the transfers as agents of a worldwide

Si je comprends bien, vous cherchez un moyen officiel pour les aider à s'inscrire. Est-ce que vous vous intéressez toujours à cette question?

M. Intscher : C'est le ministère des Finances qui doit donner suite à la recommandation relative à leur inscription, mais nous travaillons en étroite collaboration avec lui pour préparer une proposition à cet égard.

Le sénateur Jaffer : Vous avez parlé du Groupe d'action financière. Ce groupe prétend que les hawalas demeurent un important moyen par lequel des particuliers et bon nombre d'entreprises de toutes tailles rapatrient des fonds et achètent de l'or. C'est un moyen populaire parce que cela coûte généralement moins cher que de passer par le système bancaire. C'est un système qui fonctionne 24 heures par jour, tous les jours de l'année. Il est presque parfaitement fiable et exige un minimum de paperasserie.

J'ai vu récemment un communiqué de presse dans lequel on disait que le Canada et la Jamaïque encourageaient les services d'envoi de fonds à faible coût. Ils ont mis en place un partenariat afin de dresser la liste des institutions financières présentes dans les deux pays afin de réduire les coûts des virements de fonds, d'améliorer la qualité et les statistiques relatives aux mouvements de fonds entre le Canada et la Jamaïque, et d'établir des cadres législatifs appropriés.

Je vous ferai parvenir ce communiqué. Je me demande si ce pourrait être un moyen d'aider les gens qui travaillent dans le système des hawalas.

M. Intscher : J'aimerais bien le voir.

Le sénateur Jaffer : Quand vous aurez eu le temps de l'étudier, j'aimerais que vous me fassiez savoir, par l'entremise de notre présidente, si vous jugez que c'est une voie que les institutions financières pourraient prendre pour aider les gens là où il n'y a pas de système bancaire perfectionné.

M. Intscher : Avec plaisir. Je parlerai aussi de ce rapport à mes collègues du ministère des Finances dans le cadre de nos discussions sur un éventuel régime d'inscription.

Le sénateur Jaffer : Il y a des hawalas qui sont de bonne foi. Dans bien des pays, il n'y a pas de système bancaire perfectionné, et les gens font appel aux hawalas pour envoyer des fonds à leur famille restée au pays. Faites-vous du travail de sensibilisation auprès des communautés qui doivent se servir de cette méthode?

M. Intscher : Nous faisons beaucoup d'efforts pour joindre les entités qui se livrent à ce genre d'activités. Vous avez raison de souligner que bon nombre de ces entreprises officieuses d'envoi de fonds remplissent une fonction très utile en ce sens qu'elles permettent à des gens qui se trouvent au Canada d'envoyer de l'argent à des parents et amis dans un autre pays, où il n'existe peut-être pas de système bancaire officiel ou encore où ce système est incapable d'entretenir des liens aussi étroits que les hawalas avec les communautés visées. Beaucoup d'entre elles se servent aussi des systèmes de virement commerciaux pour effectuer ces

commercial transfer mechanism, and in some instances it may be done completely unofficially.

As we become aware of the existence of such businesses, we reach out to them through our compliance program to introduce ourselves, to introduce them to their reporting and record keeping obligations and to follow up with them. In some instances, they actually become a reporting entity or an entity that is subject to our compliance program. In some cases, once we have called upon them they have ceased doing that kind of business.

We have not specifically reached out to the communities that use those facilities, but I think our presence is well known among the businesses that engage in those activities.

They are usually an adjunct to some other business that is used either to conduct financial transactions of various kinds, or to make travel arrangements. Sometimes, it is an adjunct to a completely unrelated business, such as a community grocery store or neighbourhood grocery store.

Senator Jaffer: I will certainly give you this news release. I was very encouraged to see this, because, as you agreed, there are people who can only genuinely transfer money this way. I know that in the U.S., hawala is illegal. When I am in the U.S. and look at ethnic peoples, I see that it is openly advertised. They do not say “hawalas,” they say “sweet money deals.” It is known that they are hawalas.

It is better to have something like this. I am looking forward to hearing from you to see if this is the way we can work.

Senator Andreychuk: I want a little information about casinos. They are one of the reporting entities. Do you get regular reports from casinos?

Mr. Intscher: Yes, we do. They are required to report the purchase of chips in large quantities. We get very regular and swift reporting from them.

Senator Andreychuk: Are you aware of any cases or irregularities coming out of casinos?

Mr. Intscher: Do you mean in relation to reporting or in relation to the nature of what is reported?

Senator Andreychuk: I mean in relation to the nature of what is reported.

transactions. Bon nombre de ces entreprises, qui pourraient être considérées comme des hawalas au sens large, effectuent les virements à titre d'agents d'une organisation commerciale mondiale, alors que dans certains cas, cela se fait de manière entièrement officieuse.

Quand nous apprenons l'existence des entreprises de ce genre, nous communiquons avec elles dans le cadre de notre programme de conformité afin de nous présenter, de les informer de leurs obligations en matière de déclaration et de tenue de dossiers, et d'effectuer un suivi auprès d'elles. Dans certains cas, elles deviennent des entités déclarantes ou des entités assujetties à notre programme de conformité. Et dans d'autres, une fois que nous leur avons rendu visite, elles cessent leurs activités de ce genre.

Nous n'avons pas fait d'efforts particuliers pour joindre les communautés qui font appel à ces services, mais je pense que notre existence est bien connue des entreprises qui se livrent à ces activités.

Ce sont généralement des adjonctions à d'autres entreprises qui effectuent des opérations financières de divers types ou qui organisent des voyages. Elles peuvent aussi être associées à des entreprises qui n'ont aucun rapport avec leurs activités, par exemple une épicerie de quartier.

Le sénateur Jaffer : Je vais certainement vous transmettre ce communiqué. J'étais très contente de lire cela parce que, comme vous l'avez dit vous aussi, il y a des gens qui ne peuvent vraiment transférer de l'argent que de cette façon-là. Je sais qu'aux États-Unis, les hawalas sont illégales. Mais quand je vais là-bas et que je regarde ce qui se fait dans certaines communautés ethniques, je constate qu'elles annoncent ouvertement leurs services. Elles ne se présentent pas comme des hawalas, mais elles promettent « des transactions monétaires intéressantes ». Tout le monde sait que ce sont des hawalas.

C'est mieux d'avoir quelque chose comme ceci. J'ai bien hâte de savoir si, à votre avis, nous pourrions fonctionner de cette façon-là.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais avoir une petite précision sur les casinos. Ils font partie des entités déclarantes. Est-ce qu'ils vous envoient régulièrement des rapports?

M. Intscher : Oui, nous en recevons régulièrement. Ils sont tenus de nous signaler les achats de jetons en grandes quantités. Ils nous envoient régulièrement, et très rapidement, des rapports à ce sujet-là.

Le sénateur Andreychuk : Avez-vous eu connaissance d'irrégularités relatives aux casinos?

M. Intscher : Vous voulez parler des rapports que les casinos nous soumettent ou du contenu de leurs rapports?

Le sénateur Andreychuk : Je veux parler du contenu de leurs rapports.

Mr. Intscher: There have been a number of cases where there have been unusual transactions that have emerged from that sector, but I would add that there have been a number of unusual transactions reported from every financial-services sector in this country.

I could not say that casinos stand out more than other businesses. Their reporting is quite regular, and is quite valuable to us.

Senator Andreychuk: A number of the casinos in my area are operated by Aboriginal communities. Are they included in this act? Were there negotiations with the on-reserve casinos?

Mr. Intscher: I just want to double-check the answer before I provide it.

Yes, they are covered by us.

Senator Andreychuk: With the transactions that you are involved with from casinos, banks, et cetera, is your emphasis now more on terrorism than on organized crime, or do you see that the two are interrelated? How do you approach this area? What is your philosophy on this?

Mr. Intscher: We have two strands to our mandate: money laundering and terrorist financing. We give emphasis to both. Because of the way in which we look at terrorist financing, we do give it priority because, ultimately, the objective of our work is to generate information that will help prevent a crime from being committed; in other words, to help prevent a terrorist act from being committed.

With respect to money laundering, the crime — the fraud or the sale of drugs — has already been committed. Although it is important for us to generate intelligence to deter those activities and to aid law enforcement agencies in investigating and prosecuting them, in terms of the risk to public safety, terrorism probably poses a higher level of threat. For that reason, we do give quite a bit of attention to it.

I might add that it has been a surprise to me that suspected terrorism financing forms as large a part of our caseload as it does. When we originally received the mandate, my personal estimate was that it would probably amount to 5 per cent, or, at best, 10 per cent of our caseload. To my considerable surprise, it consistently now amounts to about 25 per cent of our caseload.

Senator Andreychuk: There seems to be much literature indicating that there is now a coming together of international illegal activity with terrorist activity, and that where previously the illegal organizations were in it purely for money, as they still appear to still be, they are now working hand-in-hand with terrorist organizations. How do you differentiate terrorist activity from money laundering in your statistics when in fact they may be helping each other, they may be working in concert, or the money

M. Intscher : Il y a un certain nombre de cas où ce secteur nous a signalé des transactions inhabituelles, mais j'ajouterais que tous les secteurs des services financiers au Canada ont fait la même chose.

Je ne pourrais pas dire que les casinos se démarquent des autres entités. Ils nous envoient régulièrement des rapports, qui nous sont très utiles.

Le sénateur Andreychuk : Dans ma région, un certain nombre de casinos sont exploités par des communautés autochtones. Est-ce qu'elles sont visées par cette loi? Y a-t-il eu des négociations avec les casinos situés dans les réserves?

M. Intscher : Je dois vérifier avant de vous répondre.

Oui, ces casinos sont couverts par la loi qui nous régit.

Le sénateur Andreychuk : Pour les opérations dont vous vous occupez, qu'elles vous soient signalées par les casinos, par les banques ou autrement, est-ce que vous accordez plus d'importance aujourd'hui au terrorisme qu'au crime organisé, ou si les deux sont liés à votre avis? Comment voyez-vous cet aspect-là de votre travail? Qu'en pensez-vous?

M. Intscher : Notre mandat comporte deux volets : le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous accordons de l'importance aux deux. Cependant, en raison de l'angle sous lequel nous envisageons le financement des activités terroristes, nous accordons la priorité à cela parce qu'en définitive, notre travail vise à produire de l'information qui aidera à empêcher qu'un crime soit commis ou, autrement dit, à prévenir les actes terroristes.

Dans le cas du blanchiment d'argent, le crime — qu'il s'agisse d'une fraude ou de la vente de stupéfiants, par exemple — a déjà été commis. Bien qu'il soit important de recueillir les renseignements nécessaires pour décourager ces activités et pour aider les organismes d'application de la loi à faire enquête et à entamer des poursuites, le risque pour la santé publique n'est probablement pas aussi grave que dans le cas du terrorisme. C'est pourquoi nous accordons beaucoup d'importance à cet aspect-là.

J'ajouterai que j'ai été étonné que le financement présumé d'activités terroristes représente une aussi grande part de notre charge de travail. Quand on nous a confié ce mandat, je croyais personnellement que cela représenterait environ 5 p. 100, ou au mieux 10 p. 100, de notre charge de travail. À ma grande surprise, cette proportion se situe maintenant en permanence autour de 25 p. 100.

Le sénateur Andreychuk : Il semble y avoir beaucoup de documents indiquant que les activités illégales internationales se rapprochent aujourd'hui des activités terroristes et que les organisations criminelles, qui étaient là uniquement pour l'argent autrefois — et qui semblent toujours y être pour cette raison-là —, travaillent maintenant main dans la main avec les organisations terroristes. Comment faites-vous la différence entre le financement des activités terroristes et le blanchiment d'argent

laundering may be the precursor to some other activity that involves finances but is still part of a terrorist network?

Mr. Intscher: There are certainly reports of the cooperation between some terrorist groups and some organized crime groups. The extent to which that is actually occurring is open to much question and interpretation. There is no question that some of it is happening and, in fact, we have seen some instances where we had difficulty differentiating whether the activity was related to drug trafficking or credit-card fraud, or whether it was related to terrorism financing. In some instances, we made disclosures under both strands of our mandate.

More generally, though, it is possible for us to see fairly early on in which direction it is moving. Much terrorist financing involves money that starts out being clean that is ultimately destined for some criminal purpose, so the source of the money is not usually disguised. With money laundering, they are essentially starting with money that is already tainted. Those people often go to considerable lengths to disguise the source of the money at any point at which reporting might occur.

That is one of the ways in which we can see a difference. However, on occasion, the two come together. Sometimes, it is a little difficult to decide which way to move, and in some instances we have concluded that there were both. Whether the money laundering was ultimately intended to facilitate terrorist activity, it was still money laundering; it was still the laundering of proceeds of crime and, therefore, disclosable to police organizations in that respect. However, since we also suspected that it was destined to support terrorism, we also made a disclosure in relation to terrorist financing.

Senator Andreychuk: You receive information from those who are obliged to disclose it to you, and you indicated, from some other sources. You are also obliged to pass this information on, whether it is terrorist activity or illegal criminal activity. Do you have any limitations on those you disclose information to on how they can use it, or do you rely on their protocols and practices? In other words, once it leaves your hands, do you have any control over what happens to that information and who uses it? If it is misused, do you play any part in it or are you aware of it?

Mr. Intscher: When we make a disclosure to the police or to CSIS, it is for the purposes of investigating. We make the disclosure because we believe that the information will be relevant to the investigation or prosecution of a money-laundering offence or a terrorist-financing offence.

When CSIS receives that information, that is the basis on which they have received it, but if, in the course of their investigation, they see that this information also helps them

dans vos statistiques, alors que tous ces gens-là s'aident peut-être les uns les autres, qu'ils travaillent peut-être de concert, ou que le blanchiment d'argent est peut-être le précurseur d'autres activités de nature financière, attribuables à un réseau terroriste?

M. Intscher : Il y a certainement des preuves permettant de croire que des groupes terroristes coopèrent avec des groupes du crime organisé. Quant à savoir jusqu'à quel point, cela demeure du domaine de la spéculation. Il ne fait aucun doute que cela se produit et, en fait, nous avons eu des cas où il était difficile de distinguer si une activité était liée au trafic de stupéfiants ou à une fraude par carte de crédit, ou si elle se rattachait plutôt au financement d'activités terroristes. Dans certains cas, nous avons fait des communications en vertu des deux volets de notre mandat.

Le plus souvent, toutefois, nous pouvons voir assez vite dans quelle direction vont les choses. Les activités terroristes sont en bonne partie financées grâce à de l'argent qui est propre, au départ, même s'il est destiné à servir à des fins criminelles, ce qui fait que la source de cet argent n'est généralement pas cachée. Dans le cas du blanchiment d'argent, cependant, l'argent est déjà sale au départ. Les gens déploient donc des efforts considérables pour camoufler la source de cet argent à toutes les étapes auxquelles il peut y avoir un signalement.

C'est un des éléments qui nous permettent de faire la différence. Mais il arrive que les deux aspects soient présents. Il est parfois un peu difficile de décider de la voie à suivre et il nous est déjà arrivé de conclure qu'il y avait un peu des deux. Que le blanchiment d'argent vise ou non à faciliter des activités terroristes, cela reste du blanchiment d'argent; cela demeure un recyclage des produits de la criminalité, qu'il faut donc signaler aux organisations policières. Cependant, quand nous soupçonnions que cela pouvait aussi servir à soutenir le terrorisme, nous avons également fait une divulgation en ce sens.

Le sénateur Andreychuk : Vous recevez votre information des entités qui sont tenues de vous la communiquer, et d'autres sources également, comme vous l'avez indiqué. Vous êtes tenus à votre tour de transmettre cette information, qu'elle porte sur des activités terroristes ou sur des activités criminelles d'un autre type. Y a-t-il des limites imposées aux organisations auxquelles vous divulguez cette information quant à savoir comment elles peuvent s'en servir, ou si vous vous fiez à leurs protocoles et à leurs pratiques? Autrement dit, une fois que cette information n'est plus entre vos mains, avez-vous un certain contrôle sur ce qu'il en advient et sur ceux qui l'utilisent? Si elle est mal utilisée, est-ce que vous en avez connaissance et est-ce que vous pouvez intervenir?

M. Intscher : Quand nous communiquons des renseignements à la police ou au SCRS, c'est pour des fins d'enquête. Nous le faisons parce que nous croyons que ces renseignements seront utiles à une enquête ou à des poursuites pour blanchiment d'argent ou financement d'activités terroristes.

Lorsque le SCRS reçoit cette information, c'est pour cette raison-là, mais s'il se rend compte, dans le cours de son enquête, que l'information peut également être utile pour enquêter sur un

investigate a fraud or people-smuggling, they are able to use that information provided that it is for a purpose that is within their mandate.

Once we pass it to them, we no longer control that information.

When we make a disclosure to a foreign financial intelligence unit, we impose some constraints on that. First of all, we would disclose it specifically for intelligence purposes related to investigating money laundering or terrorist financing. It is for the use of our counterpart agency. If they wish to make an onward disclosure to another body within their country, they first have to obtain our concurrence to do that. In other words, they cannot onward disclose without our agreement, and that is usually the reciprocal arrangement. We would apply the same to their information if they have provided information to us. Before we could pass it on to the police, we would have to seek their concurrence.

Senator Andreychuk: If you give this information to the international authority and they want to pass it on for further information, what kinds of scenarios would you allow to have this information passed further? Have you had any cases of that? Have you used that?

Mr. Intscher: The assessment that we would make, if we disclosed to the foreign financial intelligence unit and they came back and sought authority for further disclosure, we would want to have information as to the nature of the investigation to which this was going to be supplied. If it is consistent with the purpose for which we have collected the information, in other words, it is a money-laundering investigation or a terrorist-financing investigation, we would concur. If it is for a completely unrelated purpose, or if it is information that we ourselves obtained in confidence from another source, we might say, "No, we are sorry. That information is for your use for intelligence purposes, but we cannot agree to the onward disclosure."

Senator Andreychuk: Is there a country that you would not disclose with, or are you working with all countries, theoretically?

Mr. Intscher: We are able to exchange information with countries with which we have concluded a memorandum of understanding on the exchange of information and the use of that information. We have about 20 of those memoranda in place now, and we are working on another 18 or 20. We would consider a number of factors in deciding whether to have an agreement with a country. One factor that we consider quite carefully is the country's willingness and ability to protect the information that we provide to them, and to honour the restrictions that we place on the information.

cas de fraude ou de trafic de personnes, il peut s'en servir à condition que cela relève de son mandat.

Une fois que nous transmettons cette information, nous n'en contrôlons plus l'utilisation.

Quand nous divulguons des renseignements à une URF étrangère, nous imposons certaines contraintes. Premièrement, l'information est divulguée uniquement pour des activités de renseignement liées à des enquêtes sur le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes. Elle est destinée expressément à notre homologue. Si cette organisation souhaite ensuite la communiquer à une autre entité de son pays, elle doit d'abord obtenir notre accord. Autrement dit, l'organisation ne peut pas transmettre l'information à quelqu'un d'autre sans notre consentement, ce qui fait généralement l'objet d'un accord de réciprocité. Nous faisons la même chose pour l'information qu'une organisation étrangère pourrait nous communiquer. Avant de la transmettre à la police, nous devrions demander son consentement.

Le sénateur Andreychuk : Si vous communiquiez cette information à une autorité internationale et que celle-ci la transmettait ensuite à quelqu'un d'autre pour obtenir plus d'information, dans quel genre de scénarios donneriez-vous votre accord? Est-ce que cela s'est déjà produit?

M. Intscher : Si nous communiquions des renseignements à une URF étrangère et qu'elle nous demandait par la suite l'autorisation de transmettre ces renseignements à quelqu'un d'autre, nous voudrions savoir quelle est la nature de l'enquête à laquelle ils devraient servir; c'est l'évaluation que nous ferions. Si l'enquête visait des fins similaires à celles qui nous auraient amenés à recueillir l'information, autrement dit s'il s'agissait d'une enquête sur du blanchiment d'argent ou sur le financement d'activités terroristes, nous donnerions notre accord. Mais si l'information devait servir à des fins tout à fait différentes, ou encore si nous avions obtenu nous-mêmes cette information d'une autre source sous le sceau du secret, nous pourrions dire par exemple : « Non, désolés. Vous pouvez avoir cette information si elle doit servir à des fins de renseignement, mais nous ne pouvons pas accepter qu'elle soit transmise à quelqu'un d'autre. »

Le sénateur Andreychuk : Y a-t-il des pays auxquels vous ne transmettriez pas d'information ou si vous collaborez, en théorie, avec tous les pays?

M. Intscher : Nous pouvons communiquer de l'information aux pays avec lesquels nous avons signé un protocole d'entente sur les échanges d'information et l'utilisation de cette information. Nous en avons signé une vingtaine jusqu'ici, et nous travaillons actuellement à 18 ou 20 autres. Nous tenons compte d'un certain nombre de facteurs pour décider si nous devons ou non conclure une entente avec un pays. Un des facteurs que nous analysons très attentivement, c'est la volonté et la capacité du pays à protéger l'information que nous lui fournissons et à respecter les restrictions que nous imposons quant à son utilisation.

Are there countries with which we would not exchange information? If they do not meet a number of the criteria that we have selected for identifying potential information exchange partners, we would either defer an agreement or defer indefinitely an agreement.

Senator Andreychuk: As I understand it, lawyers are exempt from disclosure at the moment. However, there is a concern by law societies, and a pending case on solicitor-client privilege. As I understand it, this does not protect lawyers if they are within the ambit of criminal activity. Recently, there has been a case of a convicted lawyer for money laundering.

Have you had discussions with law societies? What is the concern if, in fact, the actions of a lawyer within solicitor-client privilege are confidential? How do you make that distinction about when a lawyer is acting beyond that privilege and is in concert with either a terrorist or criminal organization? How do you draw the line between the two?

Mr. Intscher: As you probably know, lawyers were originally covered by the provisions of the act, and quite a lot of trouble had been taken in drafting those provisions to provide protection for information that was covered by solicitor-client privilege.

In fact, explicitly, solicitor-client information was excluded from the reporting. It is a complex issue, and the law societies did not agree with the government's interpretation of how that should be applied. They sought and obtained injunctions, so the Attorney General of Canada suspended the application of that part of the law to them.

Since then, there have been ongoing discussions between the Department of Finance and the various law societies to try to develop a means by which the legal profession can be brought under coverage of the legislation. I gather that those discussions are well advanced now, and we are hopeful that they will be brought under coverage again in the reasonably near future.

Senator Cools: Point of order, Madam Chairman: This subject matter is extremely important. Could you ask the witness to put the sections of the act that he is referring to on the record so that all of us could follow with a bit more clarity? This is very important.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

Senator Cools: The Attorney General suspended sections from applications, so can you tell us the sections of the act that you are referring to?

Mr. Intscher: Section 11 of the act explicitly excludes solicitor-client privilege from the reporting requirement.

Although the legal profession is not required now to report suspicious and other transactions, that does not mean they are not subject to reporting by other institutions. If, for example, a member of the legal profession makes a large cash deposit to his

Y a-t-il des pays avec lesquels nous n'échangerions pas d'information? Si un pays ne répondait pas à certains des critères que nous avons établis à cet égard, nous remettrions la signature d'une entente à plus tard, peut-être indéfiniment.

Le sénateur Andreychuk : Si je comprends bien, les avocats ne sont pas tenus de faire des déclarations pour le moment. Cependant, c'est une question qui préoccupe les sociétés du barreau, et il y a une affaire en instance concernant le secret professionnel des avocats. D'après ce que je peux voir, les avocats ne sont pas protégés s'ils sont en cause dans une activité criminelle. Il y a eu récemment un avocat condamné pour blanchiment d'argent.

Avez-vous eu des pourparlers avec les sociétés du barreau? Pourquoi sont-elles aussi préoccupées puisque les gestes que fait un avocat dans le cadre de sa relation privilégiée avec son client sont confidentiels? Comment pouvez-vous savoir si un avocat outrepassa son privilège et s'il est de même avec une organisation terroriste ou criminelle? Comment tracez-vous la ligne entre les deux?

M. Intscher : Comme vous le savez probablement, les avocats étaient assujettis à l'origine aux dispositions de la loi, et les législateurs ont pris bien soin, lors de la rédaction de ces dispositions, de protéger l'information visée par le privilège du secret professionnel des avocats.

En fait, cette information a été exclue explicitement des exigences de déclaration. C'est une question complexe, et les sociétés du barreau contestent la façon dont le gouvernement interprète l'application de ces dispositions. Elles ont obtenu des injonctions, ce qui fait que le Procureur général du Canada a suspendu l'application de cette partie de la loi pour les avocats.

Le ministère des Finances et les différentes sociétés du barreau sont en discussions depuis, dans le but de trouver un moyen par lequel la loi pourrait s'appliquer à la profession juridique. Je pense que ces discussions sont assez avancées, et nous espérons que les avocats seront inclus à nouveau dans un avenir raisonnablement proche.

Le sénateur Cools : J'invoque le Règlement, monsieur le président. C'est un sujet extrêmement important. Pourriez-vous demander au témoin de préciser les articles de la loi auxquels il fait référence, pour le compte rendu et pour que nous puissions tous suivre un peu plus facilement le débat? C'est très important.

La présidente : Merci, sénateur Cools.

Le sénateur Cools : Le Procureur général a suspendu l'application de certaines dispositions; pouvez-vous nous dire à quels articles de la loi vous faites référence?

M. Intscher : L'article 11 de la loi exclut spécifiquement des exigences de déclaration le secret professionnel du conseiller juridique.

Bien que les membres de la profession juridique ne soient pas tenus actuellement de déclarer les opérations qu'ils jugent douteuses, par exemple, cela ne veut pas dire qu'ils échappent complètement aux exigences de déclaration. Si, par exemple, un

trust account, the financial institution which holds that account would be required to report to us the fact of that large cash transaction.

Similarly, if he or she conducts a transaction that the financial institution finds to be suspicious, it would report to us. Lawyers themselves are not required to report those transactions now, either about their own transactions or those of their clients.

Senator Andreychuk: I do not think it is the intention of the law societies or anyone else that lawyers be exempt from accountability for their criminal behaviour, such as the recent case, but rather, it is about solicitor-client privilege. That has not precluded you from getting and using information that may have been passed elsewhere about a particular transaction without violating solicitor-client privilege.

Mr. Intscher: That is correct.

Senator Andreychuk: Would you be satisfied with keeping the status quo as the injunction has provided?

Mr. Intscher: I would be happier if there were some reporting requirement for lawyers because, at present, the reporting we get is not by them but about them by other financial institutions.

If someone makes a \$500,000 cash deposit to trust accounts, we will receive a report from the bank that the transaction has occurred, but we will have no information about the beneficial ownership of that money. In other words, we have no information about the identity of the client on whose behalf that transaction was made.

Senator Andreychuk: You have had some opportunity to work in this field. Do you believe that there is a need to cover those transactions from a practical point of view, or are you looking at it more from a generic whole, as one area that you would want scanned also?

Do you have any reason to believe that there are serious and large transactions of a terrorist or criminal nature being conducted through law offices? I think it is the exceptional nefarious person wearing whatever label rather than a profession that should be subject.

Mr. Intscher: That is true, but it is also true for banks and all professions.

Senator Andreychuk: I do not see banks in the same category as lawyers.

Senator Cools: Chartered accountants.

Senator Andreychuk: I am asking the witness, please.

Mr. Intscher: It is also true for accountants, insurance brokers or real estate agents. We have seen concrete examples where some members of the legal profession were engaging in transactions

avocat dépose une grosse somme d'argent dans son compte en fiducie, l'institution financière qui administre ce compte devra nous signaler cette importante opération en espèces.

De la même façon, s'il effectue une opération que son institution financière juge douteuse, celle-ci va nous en faire rapport. Mais les avocats eux-mêmes ne sont pas tenus de déclarer ces opérations pour le moment, qu'il s'agisse de leurs propres opérations ou de celles de leurs clients.

Le sénateur Andreychuk : Je suis convaincu que les sociétés du barreau, et tous les autres, ne cherchent pas à soustraire les avocats aux exigences de reddition de comptes en cas de comportement criminel, comme nous l'avons vu récemment; il s'agit plutôt de protéger le secret professionnel. Cela ne vous a pas empêchés d'obtenir et d'utiliser, sans porter atteinte à ce secret professionnel, de l'information qui a pu être communiquée à une autre instance au sujet d'une opération donnée.

M. Intscher : Exactement.

Le sénateur Andreychuk : Seriez-vous satisfaits de maintenir le statu quo établi par suite de l'injonction?

M. Intscher : Je préférerais qu'il y ait certaines exigences de déclaration pour les avocats parce que les renseignements que nous obtenons actuellement ne viennent pas d'eux; ils nous sont fournis à leur sujet par d'autres institutions financières.

Si quelqu'un dépose 500 000 \$ en espèces dans des comptes en fiducie, la banque va nous signaler la transaction, mais nous n'aurons aucune information sur la propriété effective de cet argent. Autrement dit, nous n'aurons aucune idée de l'identité du client au nom duquel l'opération a été effectuée.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez déjà travaillé dans ce domaine-là. Pensez-vous qu'il faudrait inclure ces opérations d'un point de vue pratique ou si vous abordez plutôt la question d'un point de vue générique, en disant que c'est aussi un secteur que vous aimeriez surveiller?

Avez-vous des raisons de croire qu'il pourrait y avoir des opérations sérieuses et importantes de nature terroriste ou criminelle qui se déroulent par l'entremise des cabinets d'avocats? Il me semble qu'il faudrait viser les rares personnes malhonnêtes, où qu'elles se trouvent, plutôt que toute une profession.

M. Intscher : Vous avez raison, mais c'est vrai aussi pour les banques et toutes les autres professions.

Le sénateur Andreychuk : À mon avis, les banques ne sont pas dans la même catégorie que les avocats.

Le sénateur Cools : Et les comptables.

Le sénateur Andreychuk : S'il vous plaît, je pose la question au témoin.

M. Intscher : C'est également vrai pour les comptables, les courtiers en assurance ou les agents immobiliers. Nous avons vu des cas concrets où des membres de la profession juridique avaient

that should have been reportable. We would like to have seen them reportable because they gave rise to some suspicion as to the origin and purpose of the funds.

More generally, by not having them report, we are, in essence, making it possible for them to be sought out by, or targeted by, unsavoury elements for the purpose of conducting transactions that would otherwise be reportable in other institutions. From a FINTRAC perspective, that is undesirable. In the same way that we are on the lookout for other types of businesses or other types of transactions that might lend themselves to exploitation for laundering or terrorist-financing purposes, we also would like to close gaps in existing businesses and existing transaction types.

Senator Andreychuk: Will we have the law societies here who have made the case as to why solicitor-client privilege is different for lawyers as opposed to other professionals? It would be interesting to hear their side and view of it, since obviously there has not been a meeting of the minds to this point between the law societies and the Government of Canada.

The Chairman: Thank you, Senator Andreychuk. We will get into that area in May.

Senator Cools: Could we also perhaps hear a witness on the issue of solicitor-client privilege? It is supposed to be an extremely narrow privilege, but it has been growing like Topsy all over the place. This is not the first bill. Quite often now, in bill after bill, we are seeing this exemption for lawyers, which means that we are creating a new group of aristocrats or a new group of immunized individuals. I cannot think of some of the witnesses now, but there are many who are studying the continuing empowerment of lawyers in society. Perhaps we could hear some witnesses, because I hold to the position that lawyers should not have been exempted in the legislation at all. What we have created here is a group of interested persons. I think it is about time that we heard some testimony on this important point.

As Enron has shown us all, we are now in an era where professionals are no longer exempt from suspicion. This particular piece of legislation singles out lawyers for preferred treatment, but we could also look at bank managers, financial advisers and doctors. There could be a host of other professionals.

It would be interesting if we could begin to look at the whole phenomenon as I have described it. A whole area of academia has grown up around the study of lawyers, and it is called the sociology of law. We should hear testimony that is more objective and not as interested as the testimony of the law society, which I view as a very interested group. Their position is not objective.

effectué des opérations qui auraient dû faire l'objet de déclarations. Nous aurions aimé que ces déclarations soient obligatoires parce qu'il y avait des doutes quant à l'origine et à l'utilisation des fonds.

De façon plus générale, en autorisant les avocats à ne pas faire de déclarations, nous les exposons en quelque sorte à se faire rechercher ou cibler par des individus peu recommandables pour qu'ils effectuent des opérations qui devraient être déclarées si elles passaient par d'autres institutions. Du point de vue de CANAFE, ce n'est pas souhaitable. De la même façon que nous sommes à l'affût d'autres types d'entreprises ou d'opérations susceptibles d'être exploitées pour le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes, nous voulons aussi combler les lacunes concernant les types d'entreprises et d'opérations existantes.

Le sénateur Andreychuk : Allons-nous entendre des représentants des sociétés du barreau qui ont fait valoir que le privilège du secret professionnel était différent pour les avocats et pour les autres professionnels? Il serait intéressant d'entendre leur point de vue là-dessus, puisque les sociétés du barreau et le gouvernement du Canada ne sont manifestement pas sur la même longueur d'onde à ce sujet-là.

La présidente : Merci, sénateur Andreychuk. Nous nous pencherons sur cette question en mai.

Le sénateur Cools : Pourrions-nous aussi inviter un témoin à venir nous parler du secret professionnel de l'avocat? C'est censé être un privilège très restreint, mais il est maintenant appliqué à toutes les saucés. Ce n'est pas la première fois. Très souvent, de nos jours, dans un projet de loi après l'autre, il y a des exceptions pour les avocats, ce qui fait que nous créons un nouveau groupe d'aristocrates, ou de gens immunisés. Je ne pense à aucun témoin en particulier pour le moment, mais il y a bien des gens qui étudient les pouvoirs croissants des avocats dans la société. Nous pourrions peut-être entendre des témoins là-dessus, parce que je suis d'avis que les avocats n'auraient absolument pas dû être soustraits à l'application de la loi. Nous avons créé de cette façon-là un groupe de personnes intéressées. Je pense qu'il est grand temps que nous entendions des témoignages sur cette question importante.

Comme l'affaire *Enron* nous l'a montré à tous, nous vivons à une époque où les professionnels ne sont plus au-dessus de tout soupçon. Cette mesure législative accorde un traitement préférentiel aux avocats, mais nous pourrions aussi voir ce qu'il en est des directeurs de banque, des conseillers financiers et des médecins. Il pourrait y avoir une foule d'autres professions visées.

Il serait intéressant d'examiner l'ensemble du phénomène que je viens de décrire. Il y a tout un domaine de spécialisation qui s'est créé autour de la profession juridique; c'est ce qu'on appelle la sociologie du droit. Nous devrions entendre des témoins plus objectifs et moins intéressés que les sociétés du barreau, qui ont évidemment des intérêts à défendre. Leur position n'est pas objective.

The Chairman: Senator Cools, we will certainly look into that issue. As a committee with the mandate that we have, we cannot do a whole study on that but as we proceed with our inquiry, we will certainly look into that.

Senator Cools: It is happening more and more. It is putting lawyers actually beyond the law. It is called governance beyond the law.

The Chairman: We have less than an hour left with our witnesses, honourable senators, so we will go into a second round.

Senator Joyal: Thank you, Madam chairman.

[Translation]

Senator Joyal: Ms. Desjardins, I would like to come back, on page 17 of your presentation, to the number of cases disclosed — 197 in 2003. Mr. Intscher mentioned it would probably be twice as much in 2004-2005, and I am also wondering about the 48 cases of terrorist activity financing. More precisely, should we understand that 48 of those 197 cases — 25 per cent — were related to terrorist activities? Does it mean that three quarters of the cases were linked to organized crime?

[English]

Mr. Intscher: Yes, that is correct. The remaining cases were cases of suspected money laundering, which, in most instances, would involve activity by groups that would be characterized as being organized crime.

Senator Joyal: When there is such a case that you report, how many of those cases on a yearly basis would be the object of a litigation; in other words, where the person whose money has been seized would go to court to try to recover the money? What is the percentage of cases whereby people fight to get their money back?

Mr. Intscher: It is premature for us to answer that. First, we have been grappling with the question of how best to obtain feedback from the investigative agencies as to the use that is made of the intelligence and what role it played in investigations. Investigations of this kind tend to be very complex and time consuming, and it is not uncommon for two or three years to elapse from the time an investigation is initiated to the time that charges would be laid. Only at the time that charges were laid would prosecutors seek to freeze any funds, if they were planning to do that.

That is something we are likely to see more of a year or two down the road. Many of the cases we have disclosed so far to law enforcement agencies are in the early stages of investigation, or waiting in a queue to be investigated, because they may have been fully engaged already in completing investigations that have been launched some time previously.

La présidente : Nous allons certainement nous pencher sur cette question, sénateur Cools. Compte tenu du mandat de notre comité, nous ne pouvons pas faire une étude complète là-dessus, mais nous allons certainement examiner cela dans le cadre de notre enquête.

Le sénateur Cools : Cela se voit de plus en plus souvent. On place les avocats au-dessus de la loi. C'est ce qu'on appelle la gouvernance extrajudicielle.

La présidente : Il nous reste moins d'une heure avec nos témoins, honorables sénateurs; nous allons donc passer à la deuxième ronde.

Le sénateur Joyal : Merci, madame la présidente.

[Français]

Le sénateur Joyal : Madame Desjardins, je voudrais revenir, à la page cinq de la présentation de ce matin, sur le nombre de cas qui ont fait l'objet d'une déclaration et sur les 197 cas qui ont été communiqués en 2003. M. Intscher nous a mentionné qu'en 2004-2005, ce serait probablement le double, et également aux 48 cas de financement d'activité terroriste. Plus particulièrement, est-ce qu'on doit comprendre que sur les 194 cas, il y en avait 48, donc 25 p. 100, qui étaient reliés à des activités terroristes. Est-ce que les trois quarts des cas sont reliés à des activités reliées au crime organisé?

[Traduction]

M. Intscher : Oui, vous avez raison. Les autres cas se rattachaient à des affaires présumées de blanchiment d'argent, la plupart du temps par des groupes appartenant au crime organisé.

Le sénateur Joyal : Quand vous communiquez de l'information sur les cas de ce genre, combien d'entre eux se retrouvent chaque année devant les tribunaux? Autrement dit, dans combien de cas les gens dont l'argent a été saisi se présentent-ils devant les tribunaux pour essayer de le récupérer? Quel est le pourcentage des cas dans lesquels les gens se battent pour avoir leur argent?

M. Intscher : Il serait prématuré que nous répondions à cela. Premièrement, nous nous demandons toujours quel serait le meilleur moyen de faire du suivi auprès des organismes d'enquête au sujet de l'utilisation des renseignements que nous leur transmettons et du rôle que jouent ces renseignements dans leurs enquêtes. Les investigations de ce genre sont généralement très longues et très complexes, et il n'est pas rare qu'il se passe deux ou trois ans entre le moment où elles commencent et celui où des accusations sont portées. Quand les procureurs ont l'intention de geler des fonds, ils ne peuvent pas le faire avant qu'il y ait des accusations.

C'est une chose que nous pourrions voir dans un an ou deux. Dans la plupart des cas où nous leur avons communiqué des renseignements, les organismes d'application de la loi en sont encore aux premières étapes de leur enquête, quand ils ne l'ont pas carrément mise de côté parce qu'ils travaillent à plein temps pour terminer des enquêtes déjà en cours.

The issue of freezing and forfeiting assets is still some way down the road. At this point, I do not think we have any information that we could usefully provide on that type of litigation.

Senator Joyal: After three years of the legislation, of the approximately 200 cases that you have communicated, in how many of those cases where the person is the object of the denunciation would the person have had their rights reinstated or their money returned?

Mr. Intscher: Thus far, their money has not been attached in any way. It is only at the stage that the investigation is concluded by police that they could begin proceedings to freeze assets, pending the outcome of the prosecution.

Senator Joyal: In other words, your activities do not deal with one of Canada's customs agencies; is that correct?

Mr. Intscher: That is correct.

Senator Joyal: If Canadian customs agents seize money at the border or at the boarding of an airplane, they would have a different operation than yours; is that correct?

Mr. Intscher: That is correct.

Senator Joyal: Would they transfer information to you, or would they send it directly to the police forces?

Mr. Intscher: When Canadian customs officers seize money at the border, we get a copy of the report of that seizure. We also routinely get copies of the declarations that are filed by travellers proceeding in and out of the country.

Part 2 of the act, which is now administered by the Canada Border Services Agency, has a well laid out process and timelines within which individuals whose funds have been seized can seek to have them returned.

We obtain general reports on the proportion of funds that are forfeited and the proportion that are returned to the owner, but we are not involved in that process. We are recipients of that kind of information.

Senator Joyal: Are you required to pass on that information to one of the 20 countries with which you have a memorandum of agreement?

Mr. Intscher: If we receive a query or disclosure from a foreign agency like ours and we are to respond, we would only be able to disclose to them the same kind of information that we are able to communicate in our disclosures to law enforcement. If we identify information about transactions or people and institutions who are involved in the transactions, then we can disclose. That would include, for example, if an individual had declared carrying \$60,000 across the border and we had a report on that; that is information we could disclose. Any other information related to proceedings within Canada, police suspicions and so on, even if we had that information, which we often do not, we would not be able to disclose it.

La question du gel et de la saisie de biens ne se posera pas avant un certain temps. Pour le moment, je ne pense pas que nous ayons d'information utile à fournir sur les affaires de ce genre.

Le sénateur Joyal : Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, sur les quelque 200 cas où vous avez communiqué des renseignements, dans combien de cas la personne qui avait fait l'objet d'une dénonciation a-t-elle pu récupérer ses droits ou ravoïr son argent?

M. Intscher : Jusqu'ici, il n'a jamais été question d'argent. C'est seulement lorsque la police a terminé son enquête qu'on peut entamer les procédures visant à geler les biens, en attendant le résultat des poursuites.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, vos activités ne se rattachent pas à une des agences des douanes du Canada, n'est-ce pas?

M. Intscher : En effet.

Le sénateur Joyal : Si des douaniers canadiens saisissent de l'argent à la frontière ou lors de l'embarquement à bord d'un avion, cela se passe indépendamment de vous, n'est-ce pas?

M. Intscher : En effet.

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'ils vous transmettent l'information ou s'il l'envoient directement à la police?

M. Intscher : Quand des douaniers canadiens saisissent de l'argent à la frontière, ils nous envoient une copie de leur rapport. Nous recevons aussi automatiquement des copies des déclarations remplies par les voyageurs qui entrent au pays et qui en sortent.

La partie 2 de la loi, qui est actuellement administrée par l'Agence des services frontaliers du Canada, prévoit un processus très clair et des délais bien définis à l'intérieur desquels les gens dont les fonds ont été saisis peuvent demander de les récupérer.

Nous obtenons des rapports généraux sur la proportion des fonds abandonnés et de ceux qui sont retournés au propriétaire, mais nous n'avons rien à voir dans ce processus. Nous recevons seulement l'information.

Le sénateur Joyal : Êtes-vous tenus de transmettre cette information à un des 20 pays avec lesquels vous avez signé un protocole d'entente?

M. Intscher : Si nous recevons une demande de divulgation d'une agence étrangère comme la nôtre et que nous devons lui répondre, nous pouvons lui transmettre uniquement l'information que nous pourrions communiquer aux organismes d'application de la loi. Si nous avons de l'information sur des opérations, ou sur les gens et les institutions qui ont participé à ces opérations, nous pouvons la divulguer. Ce serait le cas par exemple si une personne avait déclaré qu'elle traversait la frontière avec 60 000 \$ et si nous en avions été avisés; c'est le genre d'information que nous pourrions divulguer. Mais nous ne pourrions divulguer aucune autre information relative à des poursuites à l'intérieur du Canada, aux soupçons de la police, et ainsi de suite — en supposant que nous en ayons, ce qui n'est pas souvent le cas.

Senator Joyal: If I understand the nuance in your answer, if the money is seized at the airport, it is a Canadian territory that would remain within Canada's knowledge. If the money is seized from a person crossing the border by the customs agents at the border, will that remain totally within Canada's knowledge, or could that be transferred to the country where the border was to be crossed, in this case the United States?

Mr. Intscher: If the money is seized on our side of the border, it would remain in Canada and we would be notified of the seizure.

Ms. Josée Desjardins, Senior Counsel, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada: Honourable senators, the Canada Revenue Agency, CRA, is responsible for administering part 2 of the act. From a FINTRAC perspective, they would be informed of the seizure, get the information about the seizure and would have cross-border currency reports about the money coming into and leaving Canada. FINTRAC would use that to perform its mandate.

The Canada Revenue Agency may have the ability to share that information with other customs agencies and it might be better if you ask the Canada Revenue Agency or the Canada Border Services Agency, CBSA. I still think of the border as falling within the realm of Revenue Canada. I am sorry, I should be saying CBSA. They may have other authority under their own legislation to share that information, but are not responsible for executing that part of it. That is a CBSA mandate. FINTRAC will receive information and can disclose to foreign intelligence units as well under the scheme that was explained.

Mr. Intscher: It is my understanding that there is not an existing authority to allow for the exchange of seizure information, but that both CBSA and the Department of Finance are trying to find a remedy to make it possible to exchange that kind of information with their U.S. counterparts.

Senator Joyal: That was my understanding of the situation, but I wanted to put it very clearly on the record. At this point, if somebody in Canada, a Canadian citizen or a foreigner, is the object of a seizure of cash over \$10,000, then that seizure remains in Canada as long as the legal proceedings are not completed. If the proceedings are completed and the person is found in possession of money that is the proceeds of crime or has been used in a terrorist link, then that disclosure can be shared with, in this case, the United States if it was at that border or with the 19 other countries with which we have signed an agreement. That is the present situation. It might change if there are changes in the regulations of the finance and revenue departments. Am I right in my description?

Mr. Intscher: Yes, you are right. I should clarify, too, that FINTRAC, in exchanging information internationally, can only exchange with its counterpart organizations. In the case of the United States, we could only exchange information with an entity called the Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN,

Le sénateur Joyal : Si je comprends bien la nuance que vous faites dans votre réponse, si l'argent est saisi à l'aéroport, cela se passe sur le territoire canadien et ce renseignement reste donc au Canada. Mais si des douaniers saisissent de l'argent d'une personne qui traverse la frontière, est-ce que l'information reste uniquement au Canada ou si elle pourrait être transmise au pays qui se trouve de l'autre côté de la frontière, en l'occurrence les États-Unis?

M. Intscher : Si l'argent est saisi de notre côté de la frontière, l'information reste au Canada et nous ne sommes pas avertis de la saisie.

Mme Josée Desjardins, avocate-conseil, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada : Honorables sénateurs, l'Agence du revenu du Canada, l'ARC, est chargée d'administrer la partie 2 de la loi. CANAFE serait informé de la saisie, et il obtiendrait de l'information non seulement sur la saisie, mais aussi sur le transfert d'argent à la frontière, que cet argent-là entre au Canada ou qu'il en sorte. Il se servirait ensuite de ces renseignements pour exécuter son mandat.

Il est possible que l'Agence du revenu du Canada soit autorisée à divulguer cette information à d'autres agences des douanes; vous feriez sans doute mieux de poser la question à l'Agence du revenu du Canada ou à l'Agence des services frontaliers du Canada, l'ASFC. Je pense quand même que ce qui se passe à la frontière relève de Revenu Canada, ou plutôt de l'ASFC, devrais-je dire. Celle-ci est peut-être autorisée, en vertu de sa propre loi habilitante, à transmettre cette information, mais nous ne sommes pas responsables de cet aspect-là. Cela relève du mandat de l'ASFC. CANAFE reçoit de l'information et peut la transmettre aussi à des URF étrangères, selon le système qui vous a été expliqué.

M. Intscher : Je pense qu'il n'y a actuellement rien qui permette l'échange de renseignements sur les saisies, mais que l'ASFC et le ministère des Finances cherchent à trouver un moyen de rendre possible ce genre d'échange avec leurs homologues américains.

Le sénateur Joyal : C'est bien ce que je pensais, mais je voulais que ce soit très clair pour le compte rendu. En ce moment, si quelqu'un, au Canada, que ce soit un citoyen canadien ou un étranger, se fait saisir une somme d'argent de plus de 10 000 \$, cet argent-là reste au Canada tant que les poursuites judiciaires ne sont pas terminées. À la fin des poursuites, s'il est établi que la personne était en possession d'argent provenant d'une activité criminelle ou ayant des liens avec le terrorisme, l'information peut être communiquée aux États-Unis — si l'argent a été saisi à la frontière canado-américaine — ou à un des 19 autres pays avec lesquels nous avons conclu une entente. C'est ce qui se fait actuellement. Cela pourrait changer si les ministères des Finances et du Revenu modifient leurs règlements. Est-ce que cela résume bien la situation?

M. Intscher : Oui, c'est exact. Je dois préciser également que CANAFE, lorsqu'il transmet des renseignements à l'étranger, ne peut traiter qu'avec ses homologues. Dans le cas des États-Unis, nous ne pourrions transmettre de l'information qu'au Financial Crimes Enforcement Network, le FinCEN, qui relève du

which is an agency of the U.S. treasury department. We cannot disclose to other authorities, customs or law enforcement authorities in the United States.

Senator Joyal: Once you have transferred information to your counterpart in the American treasury, that counterpart is free to answer any request from any American agency, be it the FBI or whatever else is looking into these activities; is that correct?

Mr. Intscher: The understanding that is reflected in our memorandum of understanding, and it is also reflected in the principles governing an international body of organizations like ours, is that the exchange of information takes place between financial intelligence units for intelligence purposes and that onward transmission to an investigative body would require the concurrence of the original provider of the information. We can disclose to FinCEN for intelligence purposes, but if they wish to pass that information to the FBI, the Secret Service or whomever, they need to ask for our concurrence. They have done so in several cases.

Senator Joyal: Is that the case even after the adoption of the Patriot Act?

Mr. Intscher: Yes.

Senator Joyal: That is an interesting point. There have been many questions about the privileged access to information of a confidential nature provided to international agencies having to be disclosed on the basis that it could be linked to terrorist activities. As such, those agreements do not stand the paramount objective of maintaining security in the United States.

Mr. Intscher: If we disclose to them transaction information relevant to a suspicion of terrorist activity or terrorist financing, they would come back to us to seek our concurrence to supply that information to the FBI or whomever. Assuming that it was for the purposes of investigation of terrorism or terrorist activity, we would concur with that onward movement of the information provided that we were not constrained ourselves in doing so by the original providers of the information to us. In other words, if the information that we disclosed included information that we received from the RCMP, CSIS or an entity in a third country, we would not be able to concur in the onward transmission of our information without first consulting the parties that had supplied the information to us.

Senator Joyal: To remain with the legal aspect of this, are you aware that there are cases in the Canadian Federal Court presently that contest the constitutionality of the legal need to disclose the possession of cash over \$10,000?

Ms. Desjardins: Yes, but it is a CBSA file.

Senator Joyal: Are you part of that file? Have you provided arguments on the basis of the presentation that is being made in the Federal Court?

département américain du Trésor. Nous ne pouvons pas divulguer d'information à d'autres entités aux États-Unis, par exemple au service des douanes ou à la police.

Le sénateur Joyal : Une fois que vous avez transmis de l'information à votre homologue au département américain du Trésor, cet homologue est libre ensuite de répondre à toute demande de renseignements d'un organisme américain, par exemple le FBI ou un autre service chargé d'enquêter sur ces activités, n'est-ce pas?

M. Intscher : Ce qui est prévu dans notre protocole d'entente, et qui se reflète également dans les principes qui régissent les organisations comme la nôtre à l'échelle internationale, c'est que l'information est échangée entre unités du renseignement financier à des fins de renseignement, et que la transmission à un autre service d'enquête doit être autorisée par l'entité qui a fourni l'information en premier lieu. Nous pouvons divulguer de l'information au FinCEN, à des fins de renseignement, mais s'il veut ensuite transmettre cette information au FBI, aux services secrets ou à qui que ce soit d'autre, il doit nous demander notre accord. Et il l'a déjà fait dans plusieurs cas.

Le sénateur Joyal : C'est ce qui se passe même depuis l'adoption de la Patriot Act?

M. Intscher : Oui.

Le sénateur Joyal : C'est intéressant. L'accès privilégié à l'information de nature confidentielle fournie à des organismes internationaux et devant être divulguée parce qu'elle pourrait se rattacher à des activités terroristes est un aspect qui a suscité bien des questions. Pour le moment, ces ententes ne reflètent pas l'objectif primordial du maintien de la sécurité aux États-Unis.

M. Intscher : Si nous divulguons aux Américains de l'information sur des opérations qui pourraient être liées d'après nous à des activités terroristes ou au financement de ces activités, ils doivent nous demander notre autorisation s'ils veulent transmettre cette information au FBI ou à quelqu'un d'autre. Si c'est pour les besoins d'une enquête sur des activités terroristes, nous acceptons que l'information soit communiquée à des tiers, à condition que nous n'en soyons pas empêchés nous-mêmes par l'organisation qui nous aurait fourni cette information. Autrement dit, si nous avons communiqué de l'information dont certains éléments proviennent de la GRC, du SCRS ou d'une entité d'un pays tiers, nous ne pourrions pas autoriser qu'elle soit transmise plus avant sans consulter d'abord notre source.

Le sénateur Joyal : Pour poursuivre sur l'aspect judiciaire de la question, savez-vous que la constitutionnalité de l'obligation de divulguer la possession de plus de 10 000 \$ en espèces est actuellement contestée devant la Cour fédérale du Canada?

Mme Desjardins : Oui, mais c'est une affaire qui concerne l'ASFC.

Le sénateur Joyal : Avez-vous un rôle à jouer dans cette affaire? Avez-vous fourni des arguments dans le cadre de la présentation à la Cour fédérale?

Ms. Desjardins: The litigation is being led by the Department of Justice, with the concurrence of the Canada Border Services Agency. We are aware of the file but, as I indicated, part 2 of the legislation is not the responsibility of FINTRAC. FINTRAC is not intimately involved in that litigation.

Senator Joyal: However, the result of that case could affect you directly.

Ms. Desjardins: We are interested in the outcome, obviously, yes.

Senator Joyal: The argument put forward by the parties, as much as I have been able to read the substance of the procedure, is to the effect that the mere fact that you are in possession of cash money over \$10,000 compels you to explain the origin of that money. In other words, it changes the onus of proof. You are presumed to possess something that needs to be justified, which is against the presumption normally in the Charter of Rights and Freedoms. If that argument is received by the court, and that section of the custom agencies and anti-terrorism legislation is found to be unconstitutional, pending some criteria or other aspects that the Court might want to frame, that could have a major impact on your activities, the way I see it. Are you aware if there are other cases, or is there only one case in the Canadian court that deals with this issue?

Ms. Desjardins: At this time, I would not know how many cases. I would have to speak with my colleagues at the Department of Justice who are handling this litigation. I am not aware of the details of the cases. Our colleagues consult us when they need assistance to build a case, so we are aware of it, but I do not know the details. We would have to deal with the Department of Justice litigation section.

Senator Joyal: Have you been involved in the preparation of the answer of the Government of Canada in relation to the petition that has been launched in the Federal Court?

Ms. Desjardins: Intimately, no.

Senator Joyal: I am not looking for intimately; I am looking for legally. Have you been part of the drafting of the government's response to the petition that has been tabled with the Federal Court on the basis of the constitutionality of those sections of the Customs Act and the Anti-terrorism Act on the possession of cash money?

Ms. Desjardins: No.

Senator Joyal: You have not been involved. On the overall agreement that you have with the 20 countries, would it be possible to get a copy of the substance of the agreement that you have entered into with the various countries, with the list of the countries?

Mr. Intscher: We would be happy to provide you with the template that we have developed for such agreements with all countries and which we use as the basis for concluding those

Mme Desjardins : L'affaire a été portée devant le tribunal par le ministère de la Justice, avec l'appui de l'Agence des services frontaliers du Canada. Nous sommes au courant, mais comme je l'ai dit, la partie 2 de la loi ne relève pas de CANAFE. Notre centre n'est donc pas touché directement par ce litige.

Le sénateur Joyal : Mais son résultat pourrait vous toucher directement.

Mme Desjardins : Le résultat nous intéresse, oui, c'est évident.

Le sénateur Joyal : L'argument avancé par les parties, d'après ce que j'ai pu lire sur la substance de l'affaire, c'est que le simple fait d'être en possession de plus de 10 000 \$ en espèces oblige à expliquer l'origine de cet argent. Autrement dit, le fardeau de la preuve est inversé. La personne qui a cet argent en sa possession doit se justifier, ce qui est contraire à la présomption habituelle prévue par la Charte des droits et libertés. Si la cour accepte cet argument et que cette disposition est jugée inconstitutionnelle, dans les lois relatives à l'agence des services douaniers et à la lutte antiterroriste, et en attendant d'autres critères ou d'autres aspects que la cour pourrait vouloir définir, cela pourrait avoir des conséquences majeures sur vos activités, à mon avis. Savez-vous s'il y a d'autres causes de ce genre en instance, ou si c'est la seule cause actuellement devant les tribunaux canadiens sur cette question?

Mme Desjardins : Pour le moment, je ne sais pas combien il y a de causes de ce genre. Je devrais en parler à mes collègues du ministère de la Justice qui s'occupent de cette affaire. Je ne suis pas au courant des détails. Nos collègues nous consultent quand ils ont besoin d'aide pour étayer leur cause, ce qui fait que nous sommes au courant, mais je ne connais pas les détails. Nous devrions nous adresser à la section du contentieux du ministère de la Justice.

Le sénateur Joyal : Avez-vous participé à la préparation de la réponse du gouvernement du Canada à la requête présentée à la Cour fédérale?

Mme Desjardins : Pas intimement.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas savoir si vous y avez été mêlée intimement, je veux savoir si vous avez joué un rôle sur le plan juridique. Avez-vous participé à la rédaction de la réponse du gouvernement à la requête qui a été présentée à la Cour fédérale au sujet de la constitutionnalité des dispositions de la Loi sur les douanes et de la Loi antiterroriste relativement à la possession d'argent en espèces?

Mme Desjardins : Non.

Le sénateur Joyal : Vous n'y avez pas participé. Vous collaborez avec 20 pays. Serait-il possible d'obtenir une liste de ces pays, avec un exemplaire des ententes que vous avez conclues avec eux?

M. Intscher : Nous nous ferons un plaisir de vous fournir le modèle que nous avons établi pour nos ententes avec tous les pays et qui nous sert de base pour conclure ces ententes. Il y a des

agreements. There are minor variations in the wording of those agreements from one country to another, but they are not substantive in their character. We would be happy to send a copy of that.

I can also identify the countries with which we now have such agreements: United States, the United Kingdom, Belgium, Australia, Mexico, Italy, Barbados, Netherlands, Portugal, Republic of Korea, El Salvador, Panama, France, Finland, Bulgaria, Denmark, Monaco, Latvia, Cyprus and Guernsey.

Senator Joyal: I would like to come back to two other issues, perhaps on a second round. They pertain to the two criteria you mentioned that you apply to the transfer of information. You mentioned it must be relevant to the mandate of the agency. I would like you to explain the first one, because I was making notes and I am not sure I got all the information I wanted on those two criteria.

The Chairman: Thank you, Senator Joyal. Do you wish to have that answer now, or could we let Senator Stratton have his question and get on to the second round?

Mr. Intscher: I am trying to remember whether I was speaking in relation to transfers of information to foreign entities.

Senator Joyal: No, it was in reference to the various agencies to whom you disclose your information — CSIS, Canada Revenue Agency and Citizenship and Immigration Canada. You say there is a double test. You have two criteria that you follow, if I can remind you of your answer.

Mr. Intscher: FINTRAC was created for the purpose of detecting suspicions of money laundering, and subsequently that was amended to allow us to detect suspicions of terrorist-financing activity. The predicate offences for money laundering are all indictable offences except for a certain list of offences, or categories of offences, that are excluded. One of the excluded offences is tax evasion.

If we do an analysis and we come to the conclusion that, in this particular case, these six people who have laundered \$2 million are also engaged in tax evasion, then we can make a disclosure to CRA, but we first have to meet the test for money laundering. Then we have to meet a separate test, reasonable grounds to suspect that it would be relevant to an investigation of tax evasion. In part because of the requirement of the second test, and in part because our experience and the experience of other organizations like ours shows that it is not a safe assumption that any money laundering also involves tax evasion, we need to meet that separate test before we can disclose to CRA.

différences de formulation mineures d'un pays à l'autre, mais c'est très similaire quant au fond. Nous nous ferons un plaisir de vous faire parvenir un exemplaire de ce modèle.

Je peux aussi vous énumérer les pays avec lesquels nous avons actuellement des ententes de ce genre : ce sont les États-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Australie, le Mexique, l'Italie, la Barbade, les Pays-Bas, le Portugal, la république de Corée, le Salvador, le Panama, la France, la Finlande, la Bulgarie, le Danemark, Monaco, la Lettonie, Chypre et Guernesey.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à deux autres questions, peut-être à l'occasion d'un deuxième tour. Elles se rapportent aux deux critères que vous avez mentionnés au sujet du transfert d'information. Vous avez dit que l'information devait se rattacher au mandat de l'organisme. J'aimerais que vous m'expliquiez le premier critère, parce que j'étais en train de prendre des notes et que je ne suis pas certain d'avoir obtenu toute l'information que je voulais sur ces deux critères.

La présidente : Merci, sénateur Joyal. Voulez-vous avoir la réponse maintenant ou si nous pouvons laisser le sénateur Stratton poser sa question et remettre la vôtre au deuxième tour?

M. Intscher : J'essaie de me rappeler si je parlais des transferts d'information à des entités étrangères.

Le sénateur Joyal : Non, vous parliez des différents organismes auxquels vous divulguiez de l'information : le SCRS, l'Agence du revenu du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada. Vous avez dit qu'il y avait un double test. Vous devez respecter deux critères, si je peux me permettre de vous rappeler votre réponse.

M. Intscher : CANAFE a été créé en vue de la détection des opérations douteuses liées au blanchiment d'argent, et son mandat a été modifié par la suite afin de nous permettre d'examiner aussi les opérations susceptibles de servir au financement d'activités terroristes. Les infractions entraînant des accusations pour blanchiment d'argent sont toutes des actes criminels, à l'exception de certaines infractions, ou catégories d'infractions, qui sont exclues. C'est le cas par exemple de la fraude fiscale.

Si nous effectuons une analyse et que nous en arrivons à la conclusion que, par exemple, les six personnes qui ont blanchi 2 millions de dollars ont également commis une fraude fiscale, nous pouvons en avertir l'ARC, mais nous devons d'abord établir qu'il y a effectivement eu blanchiment d'argent. Nous devons ensuite respecter un critère distinct, c'est-à-dire que nous devons avoir des motifs raisonnables de croire que l'information pourrait être utile à une enquête sur des soupçons de fraude fiscale. En partie à cause de ce deuxième critère, et en partie parce que notre expérience — et celle des autres organisations comme la nôtre — a démontré qu'il ne faut pas supposer automatiquement que toutes les activités de blanchiment d'argent impliquent aussi de la fraude fiscale, nous devons respecter ce critère distinct avant de pouvoir communiquer de l'information à l'ARC.

Similarly, for the purpose of disclosing to Citizenship and Immigration Canada, we would first have to meet the test of money laundering or terrorist financing, and then a separate test of reasonable grounds, to suspect that the information we have would be relevant to an offence under the Immigration and Refugee Protection Act. For police and security agencies, we have only the single test of money laundering or terrorist financing, but for any other recipients, and the potential recipients are identified as CRA and Citizenship and Immigration Canada, we must meet the two tests. We are not able to disclose to any other agencies.

Senator Joyal: My colleague, Senator Andreychuk asked you a question about an appeal, if I followed your question, Senator Andreychuk. You said, if I again remember well on the notes I have taken, that there is no appeal of that decision that you take to transfer the information to CRA, the immigration department or to any other agencies.

Mr. Intscher: I am not sure I understand the question, Senator Joyal.

Senator Joyal: In other words, you apply a double test. Once you have looked into a file and you come to the conclusion that there is sufficient information or elements to conclude that this is a money-laundering operation that might be linked to terrorism or organized crime, then you can go a step further and conclude that it might be too a tax evasion case. In the context of the conclusion you have drawn, there is no appeal. Is there nothing in the law that provides the person, bodies or corporation that is involved with any recourse in front of the court, at the moment that the person will be charged?

Mr. Intscher: Our information will not lead directly to a charge. What we are disclosing is intelligence about activities or transactions that are suspected of being related to terrorist financing or money laundering. The disclosure is made to an investigative body for the purpose of conducting the investigation and determining whether there is, in fact, such activity going on, and whether it will lead to charges and prosecutions.

There is no direct appeal to our disclosure to them but in the course of the prosecution, we could be called upon to testify, to demonstrate the reasonableness of our original conclusion that this met the threshold of suspicion.

Senator Joyal: Are your conclusions shared with the Department of Justice or any other department before you transfer them?

Mr. Intscher: No. They go only to the investigative bodies as intelligence. That is the RCMP, the Sûreté du Québec, the Montreal police, or the Toronto police — whatever law enforcement body — or to CSIS, to whom we have made the disclosure.

De la même façon, avant de divulguer des renseignements à Citoyenneté et Immigration Canada, nous devrions d'abord établir qu'il y a eu blanchiment d'argent ou financement d'activités terroristes, et ensuite déterminer qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'information pourrait se rattacher à une infraction à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Pour la police et les services de renseignement, nous n'avons qu'à tenir compte du critère du blanchiment d'argent ou du financement d'activités terroristes, mais pour tout autre destinataire — les destinataires potentiels étant l'ARC et Citoyenneté et Immigration Canada —, nous devons respecter les deux critères. Nous ne pouvons pas communiquer de l'information à d'autres organismes.

Le sénateur Joyal : Mon collègue le sénateur Andreychuk vous a posé une question sur les possibilités d'appel. Si j'ai bien compris votre question, sénateur Andreychuk, vous avez dit — si je me rappelle bien, encore une fois, à partir des notes que j'ai prises — qu'il n'est pas possible d'en appeler des décisions de transmettre de l'information à l'ARC, au ministère de l'Immigration ou à d'autres organismes.

M. Intscher : Je ne suis pas sûr de comprendre votre question, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, vous effectuez un double test. Quand vous examinez un dossier et que vous en arrivez à la conclusion qu'il y a suffisamment d'information ou d'éléments pour vous permettre de croire qu'il y a eu effectivement une opération de blanchiment d'argent qui pourrait être liée au terrorisme ou au crime organisé, vous pouvez ensuite faire un pas de plus et conclure que cela pourrait aussi être un cas de fraude fiscale. Vos conclusions sont sans appel. Il n'y a rien dans la loi qui prévoit que la personne, l'entité ou l'entreprise en cause aurait des recours quelconques devant les tribunaux, au moment où elle serait mise en accusation?

M. Intscher : Notre information ne débouche pas directement sur des mises en accusation. Ce que nous divulguons, ce sont des renseignements sur des activités ou des opérations que nous soupçonnons d'être liées au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes. Nous les communiquons à un organisme d'enquête pour qu'il puisse faire enquête, justement, et déterminer s'il y a effectivement quelque chose qui se passe et si cela devrait entraîner des accusations et des poursuites.

Il n'y a pas de procédure d'appel concernant la divulgation de l'information dont nous disposons à ces entités, mais s'il y a des poursuites, nous pourrions être appelés à témoigner, et à démontrer que nos conclusions originales étaient raisonnables et que nos soupçons étaient justifiés.

Le sénateur Joyal : Faites-vous part de vos conclusions aux gens du ministère de la Justice ou d'un autre ministère avant de communiquer des renseignements?

M. Intscher : Non. Ces renseignements vont seulement à des organismes d'enquête, pour faciliter leur travail. Il s'agit de la GRC, de la Sûreté du Québec, de la police de Montréal, de Toronto ou d'ailleurs — n'importe quel organisme d'application de la loi — ou encore au SCRS.

Senator Andreychuk: Senator Joyal, my point was, when that information goes, they have no further authority to track what was done with it or to hold the other agency accountable, as I understand it. I think you are now leading to the natural point of what happens should that information be used in ways that may be harmful to somebody. Is there recourse? I do not think I went that far.

I left it since they cannot do anything. It goes into that area.

Senator Joyal: I know I am over my time.

The Chairman: We will have a second round, Senator Joyal. I am anxious that Senator Stratton has his opportunity to ask his question. Then we will go into the second round.

Senator Stratton: I would like to go into that area, because it was my original question. We have dealt extensively this morning with how a charge is laid or how an investigation is carried out and what happens thereafter. Here we have a situation where someone is charged. Does that individual, company or corporation who has suffered the charge and been found innocent have any recourse to you at all, other than through the courts? How do you protect that company or individual that turns out to be innocent from a charge?

I know you try to be as careful as you possibly can but, nevertheless, things are going to happen. Once having suffered the damage, the reputation of the individual or company is destroyed. The individual's financial status is very severely hurt or destroyed. What recourse does the individual or the company have to you — through the courts in a normal fashion, or is there something in legislation that says if we fail to carry out our job, you can...?

Mr. Intscher: The information we disclose to investigative bodies is really in the form of leads or intelligence about suspected activity. It is then the work of the investigative bodies to conduct that investigation to establish that there are reasonable grounds to believe that such offences have occurred, and to seek the charges and prosecution. It is inconceivable to me that a prosecution would ensue directly from our information, because it is based only on suspicion. It is only incomplete information. It is one of the sources of leads, one of the sources of intelligence, that are available to law enforcement agencies that would be charged with the responsibility of conducting the investigation and bringing the case forward for prosecution.

Senator Stratton: If that is the case, to whom are you accountable? How do you verify and justify that what you are doing is indeed the appropriate thing to do? From what you told us, you take certain information that you hear and pass it along. It can be a rumour or a source of information that you get from whatever or wherever, and you pass it along. What responsibility or reporting mechanism do you have to ensure that you do so responsibly?

Le sénateur Andreychuk : Sénateur Joyal, ce que je voulais dire, c'est qu'à ma connaissance, CANAFE n'a aucune autorité pour savoir comment l'information transmise a été utilisée ou pour tenir les autres organismes responsables. J'imagine que vous vous posez tout naturellement la question qui s'ensuit, à savoir ce qui se passe si l'information est utilisée de manière à faire du tort à quelqu'un. Y a-t-il des recours? Je ne pense pas être allé jusque-là.

J'ai laissé tomber puisqu'ils ne peuvent rien faire. L'information leur échappe.

Le sénateur Joyal : Je sais que mon temps est écoulé.

La présidente : Nous aurons une deuxième ronde, sénateur Joyal. Je voudrais bien que le sénateur Stratton ait la chance de poser sa question. Nous passerons ensuite au deuxième tour.

Le sénateur Stratton : J'aimerais que nous parlions de cela, parce que c'était le sujet de ma question originale. Nous avons discuté longuement ce matin de la façon dont les accusations sont portées et dont les enquêtes sont effectuées, et de ce qui se passe par la suite. Supposons qu'il y ait eu des accusations. Est-ce qu'une personne ou une entreprise qui aurait été accusée, puis jugée innocente aurait des recours contre vous, autrement que devant les tribunaux? Comment protégez-vous cette entreprise ou cette personne qui, en définitive, n'était pas coupable?

Je sais que vous essayez d'être aussi prudents que possible, mais il y a bien des choses qui peuvent arriver. Une fois que les dégâts sont faits, la réputation de la personne ou de l'entreprise est détruite. Sa situation financière est sérieusement dégradée, sinon anéantie. Quels recours cette personne ou cette entreprise aurait-elle contre vous — devrait-elle faire appel aux tribunaux selon les mécanismes habituels, ou s'il existe quelque chose dans la loi qui dit que, si vous ne faites pas bien votre travail, vous pourriez...?

M. Intscher : Les renseignements que nous communiquons à des organismes d'enquête ne sont vraiment que des pistes ou des indices laissant croire à des activités suspectes. Il appartient ensuite à ces organismes d'effectuer une enquête pour établir s'il y a effectivement des motifs raisonnables de croire que des infractions ont été commises, et de réclamer des accusations et des poursuites. Il est inconcevable, à mon avis, que la divulgation de ces renseignements débouche directement sur des poursuites parce que ce ne sont que des soupçons. C'est de l'information incomplète. Elle offre des pistes d'enquête, elle fournit des indices, mais elle ne représente qu'une des sources à la disposition des organismes d'application de la loi qui seraient responsables de faire enquête et de porter l'affaire devant les tribunaux pour que les présumés coupables soient poursuivis.

Le sénateur Stratton : Dans ce cas, à qui devez-vous rendre des comptes? Comment faites-vous pour vérifier et justifier ce que vous faites est effectivement la chose à faire? D'après ce que vous nous avez dit, vous entendez certaines choses et vous communiquez cette information à d'autres. Il peut s'agir d'une rumeur ou d'une information que vous obtenez d'une source ou d'une autre, et vous la communiquez. Quels sont les mécanismes en place pour garantir que vous le faites de manière responsable?

Mr. Intscher: Senator, I can assure you that we would not pass along information on the basis of rumour. The information that we are allowed to pass on to investigative bodies relates to personal and financial information reported to us by the reporting entities about the transactions of their clients. What we can pass on is the identity of the person conducting the transaction, the beneficiary of the transaction, where the transaction occurred — in other words, which institution, the date, the amount, and information of that kind. It is information that is drawn from the reports that financial institutions are required to submit to us.

Our organization is subject to the access-to-information and privacy legislation, and to the extent that there is a concern about the information that we hold and disclose, it would be on the basis of privacy, and we are certainly subject to review by the Privacy Commissioner of Canada. Anyone can bring a complaint to the commissioner about a disclosure we may have made, or even a fear that we may have made a disclosure about them. The commissioner can review whether or not we are actually lawfully and reasonably making those decisions to disclose.

Senator Stratton: The recourse is well defined so that if a company or individual is charged, the recourse is clearly spelled out to them, or do they have to find that out for themselves?

Mr. Intscher: Since we are not involved in the relaying of the charge, or even in the investigation, I cannot answer that question.

Senator Stratton: Okay.

The next question relates to the matter of cash over \$10,000, which is understandable. I am more curious about cheques and numbered companies. You would think that someone seriously involved in this business of terrorism would use other methods than cash to transfer money through companies offshore or onshore through numbered companies. How do you proceed with the financial institutions on something such as that because you would think that would be the more likely route used by terrorist groups rather than a cash transaction? Is that not the case? If so, how do you perceive it?

Mr. Intscher: First, I would not underestimate the importance of cash in terrorist financing. About half the case disclosures we have made so far involved large cash transactions; in other words, cash transactions over \$10,000. Financial institutions are also alert to attempts by individuals to conduct transactions that are intended to disguise their activity by falling below reporting thresholds.

M. Intscher : Sénateur, je peux vous assurer que nous ne communiquerions pas une information qui serait fondée uniquement sur des rumeurs. Les renseignements que nous sommes autorisés à transmettre à des organismes d'enquête sont des renseignements personnels et financiers qui nous sont communiqués par les entités déclarantes et qui concernent les opérations de leurs clients. Ce que nous pouvons divulguer, c'est l'identité de la personne qui a effectué l'opération et de celle qui en a bénéficié, le lieu où l'opération s'est déroulée — autrement dit, dans quelle institution —, la date, le montant et toute autre information de ce genre. C'est de l'information tirée des rapports que les institutions financières doivent nous soumettre.

Notre organisation est assujettie aux lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, et s'il devait y avoir des inquiétudes au sujet de l'information que nous possédons et que nous divulguons, ce serait du point de vue de la protection de la vie privée; or, nos activités peuvent être examinées par le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. N'importe qui peut porter plainte au commissaire au sujet d'une divulgation que nous aurions faite, ou même de peur que nous ayons fait une divulgation à son sujet. Le commissaire devrait alors déterminer si nous avons agi légalement et raisonnablement en prenant la décision de divulguer l'information.

Le sénateur Stratton : Est-ce que ce recours est bien défini, en ce sens que l'entreprise ou la personne qui est mise en accusation en est avisée clairement, ou si elle doit s'en rendre compte par elle-même?

M. Intscher : Comme ce n'est pas nous qui portons des accusations, ni même qui faisons enquête, je ne peux pas répondre à cette question.

Le sénateur Stratton : D'accord.

J'aimerais maintenant que nous parlions de la disposition relative au montant de 10 000 \$ en espèces, ce qui est compréhensible. Je me pose plutôt des questions sur les chèques et les sociétés à numéro. Il me semble qu'une personne qui s'occuperait sérieusement de terrorisme se servirait d'autres moyens que le comptant pour transférer de l'argent, par l'intermédiaire d'entreprises du pays ou de l'étranger, ou de sociétés à numéro. Comment travaillez-vous avec les institutions financières dans les cas de ce genre, parce qu'il est permis de penser que c'est la voie que les groupes terroristes choisiraient, plutôt que les opérations en espèces, n'est-ce pas? Et si oui, qu'en pensez-vous?

M. Intscher : Premièrement, il ne faut pas sous-estimer l'importance des opérations en espèces dans le financement des activités terroristes. La moitié environ des divulgations que nous avons faites jusqu'ici portaient sur des opérations concernant d'importantes sommes en espèces, autrement dit des opérations en espèces de plus de 10 000 \$. Mais les institutions financières surveillent aussi les opérations qui concernent des sommes inférieures aux seuils établis et qui viseraient à camoufler les activités des gens qui les effectuent.

It will not surprise you that most banks, credit unions and so on monitor transaction activity below \$10,000, and if a particular client consistently makes cash deposits of \$9,700 or \$9,500 that would, in all likelihood, catch their attention. They might then inquire more into the customer's business to see whether that kind of cash activity is reasonable in the context of the customer's business or profession.

There is also the element of transferring money around, both domestically and internationally, as a means of obliterating the trail, consolidating money without attracting attention and so on. Transfers of funds in and out of the country of \$10,000 or more are also reported to us by financial institutions.

When we look at the combination of reports that we receive — suspicious transactions, large cash transactions, international wire transfers, cross-border currency movements and so on — we compare all of them to each other as a means of trying to see whether there is a pattern of activity or a pattern of deception that jumps out at us.

Is it possible to move money despite that? Yes, it is but because of the relatively low thresholds that we have on even the objective transactions, I think it is not possible to move large amounts of money without it coming to someone's notice who will ultimately report it to us, or coming to our notice as we look at the different kinds of transactions.

If someone wants to launder \$60,000, it is probably fairly easy to break that up into small chunks, go to different financial institutions and dispose of it or hide it that way. If they need to launder \$10 million or \$20 million, then it becomes a major task for them to break that up into sums that are so small that they are not subject to the reporting requirement. In fact, it would involve such frequent transaction activity that almost certainly one or more financial institutions would notice that there is a sudden surge of cash transactions occurring below the threshold and would report those to us as suspicious transactions.

The thresholds themselves mean that we cannot absolutely catch everything but I think we can catch most things that are significant. Those thresholds were put in place to exempt normal family or household transactions from an automatic reporting requirement. If the cash transaction or wire transfer strikes the institution as being suspicious, they can report it irrespective of the threshold. For example, if I were to transfer \$9,000 or \$13,000 to my daughter who is attending university at another place, that is not really a transaction that we are much interested in. In most families there are cash transactions or money transfers related to the affairs of the family that do not need to be reported and that are not of interest to us. I believe there are a lot of those.

When they become larger transactions, then the larger they become the greater is the potential for that transaction stream also to provide cover for illicit activity. That was the purpose of

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que la plupart des banques, des coopératives de crédit et des autres institutions de ce genre surveillent les opérations de moins de 10 000 \$. Si un client fait constamment des dépôts en espèces de 9 700 \$ ou de 9 500 \$, par exemple, cela va sans doute attirer leur attention. Elles pourront alors enquêter sur les activités de ce client pour savoir quel genre de transactions en espèces pourraient être raisonnables dans son type d'entreprise ou sa profession.

Il y aussi les transferts d'argent à différents endroits, tant au pays qu'à l'étranger, afin de brouiller les pistes et de réunir des fonds sans attirer l'attention. Les virements de 10 000 \$ ou plus, du Canada vers l'étranger et de l'étranger vers le Canada, nous sont aussi signalés par les institutions financières.

Quand nous regardons l'ensemble des rapports que nous recevons — sur les opérations douteuses, les importantes opérations en espèces, les télévirements internationaux, les mouvements transfrontaliers de devises et ainsi de suite —, nous les comparons les uns aux autres pour essayer de voir s'il y a une série d'activités ou de tentatives de dissimulation qui pourrait nous sauter aux yeux.

Est-il possible de faire circuler de l'argent quand même? Oui, mais comme les seuils sont relativement peu élevés même pour les opérations objectives, je pense qu'il est impossible d'en faire circuler de gros montants sans que quelqu'un le remarque et nous le signale, ou sans que nous le remarquions nous-mêmes en examinant les différents types d'opérations.

Si quelqu'un veut blanchir 60 000 \$, il peut assez facilement diviser cela en petites parts, se rendre dans différentes institutions financières, et s'en débarrasser ou le cacher de cette façon-là. Mais s'il doit en blanchir 10 ou 20 millions, il devient très difficile de diviser cela en sommes assez petites pour échapper aux exigences de déclaration. En fait, il faudrait des opérations tellement fréquentes qu'au moins une institution financière s'en rendrait compte s'il y avait soudainement une multitude de transactions en espèces, même inférieures aux seuils établis; elle nous aviserait donc de ces opérations parce qu'elle les jugerait douteuses.

Les seuils eux-mêmes signifient que nous ne pouvons pas intercepter absolument tout, mais je pense que nous pouvons nous rendre compte de la plupart des cas importants. Ces seuils ont été mis en place pour éviter que les opérations normales des familles ou des ménages ne doivent être déclarées automatiquement. Si une institution juge une opération douteuse, qu'il s'agisse d'une opération en espèces ou d'un télévirement, elle peut nous la signaler sans se préoccuper des seuils prévus. Mais si j'envoie par exemple 9 000 \$ ou 13 000 \$ à ma fille qui étudie à l'université dans une autre ville, ce n'est pas vraiment une transaction qui va intéresser le Centre. Dans la plupart des familles, il y a des opérations en espèces ou des virements d'argent qui se rattachent aux affaires familiales et qui n'ont pas à nous être divulgués, parce que cela ne nous intéresse pas. Je pense qu'il y en a beaucoup.

Quand il s'agit d'opérations plus importantes, les probabilités sont plus grandes qu'elles visent à couvrir des activités illicites. C'est la raison pour laquelle le seuil de 10 000 \$ a été établi. Il n'y

introducing a threshold of \$10,000. There is nothing magic about the threshold. Many countries have a threshold roughly at that level, but also many have thresholds of \$25,000. In Switzerland, it is \$250,000.

Senator Austin: What sanctions can you bring to bear on financial institutions should they not comply with the reporting requirements?

Mr. Intscher: I would like to preface that answer with a bit of an explanation as to our overall approach. We look upon the compliance program as being, in part, a means of deterring money laundering or terrorist-financing activity, but also to allow us to maximize the quality and quantity of reporting from those institutions.

We take a cooperative and constructive approach to the reporting entities. We provide a lot of information to them about what their compliance obligations are. We have them do self-assessment questionnaires to give us an indication of how they think they are doing. On the basis of highest risk for non-compliance, we do compliance examinations.

With respect to minor deficiencies or transgressions, we would normally give them a letter saying, Here are the deficiencies in your compliance undertaking, and please let us know within 30 days how you plan to address those. In all probability, we would also conduct a follow-up visit to ensure they have actually done this. That is the soft approach that we take.

When we think there is significant deficiency or failure to report certain kinds of transactions, the act provides pretty serious criminal penalties for failure to report, failure to keep records and so on. When we think that a reporting entity is substantively not complying and is indifferent to, or resistant to, our efforts to bring them into compliance, we can then refer them to the police for investigation and prosecution for non-compliance.

The penalties that would come into force are: failure to report a suspicious transaction — conviction could lead to up to five years imprisonment and a fine up to \$2 million; failure to report a large cash transaction — conviction could lead to a fine of up to \$500,000 for the first offence and \$1 million for subsequent offences; and failure to obtain records — conviction could lead to five years imprisonment and a fine of up to \$500,000.

Senator Austin: Would officers and directors of these organizations be subject to possible fines and imprisonment?

Mr. Intscher: Yes.

a rien de magique là-dedans. Beaucoup de pays ont adopté un seuil à peu près similaire, et beaucoup d'autres ont fixé le seuil à 25 000 \$. En Suisse, il est de 250 000 \$.

Le sénateur Austin : Quelles sanctions pourriez-vous imposer à des institutions financières qui ne se conformeraient pas aux exigences de déclaration?

M. Intscher : Avant de vous répondre, j'aimerais vous expliquer rapidement notre approche générale. Nous considérons le programme de conformité en partie comme un outil dissuasif pour décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, mais aussi comme un moyen d'augmenter au maximum la qualité et la quantité des rapports que nous soumettent les institutions.

Nos rapports avec les entités déclarantes sont marqués par la coopération et l'esprit constructif. Nous fournissons à ces entités beaucoup d'information sur leurs obligations de conformité. Nous leur demandons de remplir des questionnaires d'autoévaluation pour nous donner une idée de la façon dont elles perçoivent ce qu'elles font. Et lorsque les risques de non-conformité sont particulièrement élevés, nous procédons à des examens.

En cas de lacunes ou de transgressions mineures, nous enverrions normalement une lettre pour dire : « Voici quelles sont vos lacunes sur le plan de la conformité; nous vous donnons 30 jours pour nous indiquer comment vous entendez y remédier. » Et nous effectuerions fort probablement une visite de suivi pour nous assurer que l'institution a effectivement apporté les correctifs prévus. Voilà pour la manière douce.

Cependant, si nous pensons qu'il y a une déficience majeure ou que certaines opérations ne nous sont pas signalées, la loi prévoit des peines criminelles assez sévères pour les institutions qui ne déclarent pas certaines choses, qui ne tiennent pas de dossiers, et ainsi de suite. Quand nous pensons qu'une entité déclarante ne se conforme vraiment pas aux exigences et qu'elle n'accorde pas d'importance à nos efforts pour l'amener à s'y conformer, ou encore si elle y résiste, nous pouvons soumettre le cas à la police pour qu'elle fasse enquête et entame des poursuites pour non-conformité.

Les peines prévues sont les suivantes : une institution qui ne signalerait pas une opération douteuse pourrait, si elle était reconnue coupable, écoper d'une peine allant jusqu'à cinq ans de prison et 2 millions de dollars d'amende; pour avoir omis de déclarer une importante opération en espèces, la peine serait une amende pouvant atteindre 500 000 \$ pour la première infraction et 1 million pour les infractions subséquentes; et pour une infraction relative à la production de dossiers, la peine de prison pourrait aller jusqu'à cinq ans et l'amende, jusqu'à 500 000 \$.

Le sénateur Austin : Les directeurs et les administrateurs de ces organisations seraient-ils eux aussi passibles d'amendes et d'emprisonnement?

M. Intscher : Oui.

Senator Austin: Anyone who had control of those deficient behavioural patterns would be subject to a penalty.

Have you had complaints about the burdens or costs of mandatory reporting for these financial institutions?

Mr. Intscher: I am not aware of any complaints, perhaps in part because the financial industry generally embraces and supports the objectives of this initiative. They are responsible corporate citizens, which they were before this regime came into effect. Financial institutions were making disclosures to law enforcement agencies about suspected criminal activity and money laundering before the act was in place. They have welcomed this initiative because it is more comprehensive and it levels the field. Everyone is subject to the same requirements, whereas the previous voluntary regime always left some wondering whether their competitors might be cutting a few corners.

In addition, when we implemented the reporting requirements we engaged in extensive discussions, for a few reasons, with reporting entities such as banks, credit unions, currency exchanges, et cetera. We wanted to provide a lot of information to them about what we would be asking them to do. We wanted to give them lots of advance notice that this was coming. We wanted to develop reporting mechanisms that made it fairly easy for entities to report.

We rolled out an electronic reporting system straight to the reporting entities. It allowed them access to the electronic form on our website so they could easily fill it in and send it to us electronically. We did this, in some cases, in ways that had us asking for less information than we would have liked, ideally.

For example, with international wire transfers, there is any amount of information that would be nice to have but to facilitate the reporting process and to reduce the costs of reporting for the entities, we decided to accept the information that travels with those electronic transfer instructions. In other words, if they use the swift transfer message system to transfer money from London to Toronto, that becomes the information reported to FINTRAC that we then work with.

Senator Austin: I have one question that requires a very short answer. Does the legislation exonerate these financial institutions from civil liability in connection with the transfer of the information to FINTRAC?

Mr. Intscher: Yes.

Senator Jaffer: Following along Senator Austin's line of questions, do you also work closely with the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI, when there is non-compliance? Is that another way to deal with non-compliance?

Le sénateur Austin : Toute personne ayant un certain contrôle sur ces comportements déficients pourrait se voir imposer une sanction.

Avez-vous déjà eu des plaintes sur le fardeau ou les coûts que les exigences de déclaration représentent pour les institutions financières?

M. Intscher : Je n'ai jamais entendu dire qu'il y ait eu des plaintes, peut-être en partie parce que l'industrie des services financiers appuie dans l'ensemble les objectifs de cette initiative. Ces institutions sont conscientes de leurs responsabilités sociales, et elles l'étaient déjà avant que ce régime soit mis en place. Elles avertissaient déjà les organismes d'application de la loi avant l'adoption de la loi, si elles soupçonnaient des activités criminelles ou du blanchiment d'argent. Elles ont très bien accueilli cette initiative parce qu'elle est plus complète et que les règles du jeu sont maintenant les mêmes pour tous. Tout le monde doit respecter les mêmes exigences, alors qu'avec le système discrétionnaire qui existait avant, certaines institutions se demandaient parfois si leurs concurrentes étaient aussi zélées qu'elles auraient dû l'être.

En outre, quand nous avons mis en place les exigences de déclaration, nous avons eu de longues discussions, pour diverses raisons, avec les entités déclarantes comme les banques, les coopératives de crédit, les agences de change, et ainsi de suite. Nous voulions leur fournir beaucoup d'information sur ce que nous allions leur demander de faire. Nous voulions aussi leur donner un bon préavis. Nous tenions à ce que les mécanismes de déclaration leur rendent la tâche assez facile.

Nous leur avons donné accès directement à un système de déclaration électronique. Elles peuvent ainsi avoir accès au formulaire électronique sur notre site Web; elles peuvent donc le remplir facilement et nous le renvoyer par voie électronique. Dans certains cas, cependant, nous avons dû demander moins d'information que nous l'aurions voulu.

Dans le cas des téléversements internationaux, par exemple, il y a une foule de renseignements que nous aimerions bien avoir, mais pour faciliter le processus de déclaration et réduire les coûts pour les entités déclarantes, nous avons décidé d'accepter l'information transmise avec les instructions relatives au téléversement. Autrement dit, si c'est le système de transmission de messages SWIFT qui est utilisé pour virer des fonds de Londres à Toronto, par exemple, c'est cette information qui est transmise à CANAFE et avec laquelle nous devons travailler.

Le sénateur Austin : Je voudrais poser une question qui amène une réponse très courte. La loi exempte-t-elle les institutions financières de toute responsabilité civile relativement à la divulgation d'information à CANAFE?

M. Intscher : Oui.

Le sénateur Jaffer : Pour faire suite aux questions du sénateur Austin, travaillez-vous aussi en étroite collaboration avec le Bureau du surintendant des institutions financières, le BSIF, quand des institutions ne se conforment pas aux exigences? Est-ce que c'est un autre moyen à votre disposition en cas de non-conformité?

Mr. Intscher: That is a good question. Yes, we have received authority to enter into information exchange agreements on compliance, with other regulators. We are in the process of concluding agreements with various regulators for them to conduct some of the compliance work on our behalf. We have put such an agreement in place with OSFI, and I believe we have four provincial gaming regulators. There are a number of other regulatory bodies with whom we are in discussion to conclude such agreements.

Senator Jaffer: Madam Chairman, my next question is long and technical. If I may, I will submit it to you in writing for sending to Mr. Intscher at FINTRAC for a written response.

The Chairman: I would be pleased to do that.

Senator Joyal: Mr. Intscher, in your presentation you did not refer to any international agreement that would facilitate the exchange of information among countries in respect of money laundering and organized crime. Is that right? In the list of the 20 that you mentioned, I see a huge gap in some regions of the world where you cannot depend on a counterpart for similar information exchanges.

Mr. Intscher: Currently, there is not an international agreement. Bodies such as FINTRAC exchange this kind of information on a bilateral basis with partners that might have information relevant to their work and in whom they have confidence. Those countries with whom we have concluded agreements reflect many of the significant destinations or points of origin of financial transfer information that we can see from the data reported to FINTRAC. Numerous other countries are still of interest to us and, in some cases, they are less interested in talking to us. There are a couple of jurisdictions, for example, where we have been trying for more than two years to engage in discussions about a memorandum of understanding, MOU, for the exchange of information. For whatever reasons, which can relate to privacy or bank secrecy within their own jurisdictions, they may be reluctant or unable to exchange information.

In some instances, there is a kind of disconnect between our requirement for a memorandum of understanding and their lack of authority to enter into such an agreement. They could exchange information freely without a memorandum of understanding but they are not authorized to enter into an agreement. With one country, we were able to devise a formula to conclude the memorandum of understanding in the form of a letter of intent between the head of the counterpart organization and me. That organization subscribes to the same definitions, descriptions and restrictions but they were not authorized to sign an MOU.

There is an informal association of bodies such as ours that has developed standards for financial intelligence units in terms of their independence, ability to disclose information and ability to exchange information with other foreign bodies. Membership in

M. Intscher : C'est une question intéressante. Oui, nous avons été autorisés à échanger des renseignements sur la conformité avec d'autres organismes de réglementation. Nous sommes en train de conclure des ententes avec différents organismes pour qu'ils se chargent de certains aspects des vérifications de conformité en notre nom. Nous en avons conclu une avec le BSIF, et aussi avec quatre organismes provinciaux de réglementation du jeu, il me semble. Et nous sommes actuellement en pourparlers avec d'autres organismes de réglementation en vue de conclure aussi des ententes avec eux.

Le sénateur Jaffer : Madame la présidente, ma prochaine question est longue et détaillée. Si vous me le permettez, je vais vous la soumettre par écrit pour que vous la transmettiez à M. Intscher, de CANAFE, et qu'il nous donne une réponse écrite.

La présidente : Avec plaisir.

Le sénateur Joyal : Monsieur Intscher, vous n'avez pas mentionné dans votre déclaration aucun accord international qui faciliterait les échanges d'information entre pays au sujet du blanchiment d'argent et du crime organisé. C'est bien exact? Sur la liste des 20 pays que vous avez mentionnés, je vois qu'il n'y a dans certaines régions du monde absolument aucun homologue sur lequel vous pourriez compter pour obtenir de l'information de ce genre.

M. Intscher : Il n'existe pas d'accord international pour le moment. Les organismes comme CANAFE s'échangent ces renseignements sur une base bilatérale, avec les partenaires qui sont susceptibles d'avoir de l'information pertinente pour leur travail et en qui ils ont confiance. Les pays avec lesquels nous avons conclu des ententes englobent bon nombre des principales destinations ou des principaux points d'origine des virements financiers, d'après ce que nous pouvons voir à partir des données transmises à CANAFE. Beaucoup d'autres pays nous intéressent aussi, mais, dans certains cas, ils sont moins intéressés à nous parler. Il y en a quelques-uns, par exemple, avec lesquels nous essayons depuis plus de deux ans d'engager des pourparlers en vue de la signature d'un protocole d'entente qui nous permettrait d'échanger de l'information. Pour je ne sais trop quelles raisons, qui se rattachent peut-être à leurs propres règles en matière de protection des renseignements personnels ou de secret bancaire, ils ne veulent pas ou ne peuvent pas divulguer cette information.

Dans certains cas, il y a en quelque sorte un hiatus parce que nous avons besoin d'un protocole d'entente alors que notre homologue n'a pas les pouvoirs nécessaires pour en signer un. Il pourrait échanger de l'information librement, sans protocole d'entente, mais il n'est pas autorisé à conclure une entente. Avec un pays en particulier, nous avons fini par faire une lettre d'intention entre moi et le chef de l'organisation correspondant à la nôtre. Cette organisation souscrit aux mêmes définitions, aux mêmes descriptions et aux mêmes restrictions que nous, mais elle n'était pas autorisée à signer un protocole d'entente.

Il y a une association officielle qui regroupe des organismes comme le nôtre, et qui a élaboré des normes pour les unités du renseignement financier, en ce qui concerne par exemple leur indépendance et leur capacité de divulguer de l'information et

that association is being urged forcefully by the International Monetary Fund and the World Bank. There are 94 bodies such as FINTRAC that belong to the association and another 20 or 25 on the near horizon set to join.

When they become members, they commit themselves to the principles of exchange of information and the protection of information. Within the association, there are sanctions for members who violate the confidentiality of the information that is shared with them. Currently, there is not an international agreement that would cover the exchange of this kind of information.

Senator Joyal: My last question is in relation to the Auditor General's report that you referred to in your presentation. You said that you are working to enlarge the scope of information to be disclosed. Could you be more specific?

Mr. Intscher: We do not actually have the lead on that initiative. Rather, the Department of Finance has the lead on that and is responsible for the legislation and regulations.

However, the concerns that were expressed to the Auditor General, and that we were also aware of previously, were that law enforcement agencies would prefer if we could enrich the package that we disclose to them to include more information: to include information, for example, as to our suspicion of the underlying activity, and to provide more information as to what led to our reaching suspicion or indicators of money laundering or terrorist financing that we used in coming to that determination.

While we are sympathetic to their needs and their statement as to how to enhance the utility of the product, there are some significant legal and constitutional issues that are raised by some of those proposals, so that needs to be studied quite carefully. In some cases, the inclusion of additional "designated information" or identifying information might be useful where linkages can then be made or can be shown that it is not now possible for us to show.

We are also, independent of that exercise, internally in our organization, looking at ways in which we can make the information that we disclose more accessible and more vivid. In other words, the significance of the information is more readily apparent at first glance because it was our sense that in a number of case disclosures we made that were found to be frustrating, we had included large quantities of transaction information and it was pretty dense. We are looking at ways in which we can present that in tabular or chart form that makes the significance of it jump out more at the investigator who receives it.

Out of the initiative that is being led by finance, there may be some legislative and regulatory proposals that emerge. From our own work internal to FINTRAC, there will also be some changes

d'en échanger avec d'autres entités étrangères. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale incitent fortement les organismes à adhérer à cette association. Il y a 94 organismes comme CANAFE qui en sont membres, et 20 ou 25 autres qui devraient s'y joindre bientôt.

Quand ils deviennent membres, les organismes s'engagent à respecter les principes du partage et de la protection de l'information. Au sein de l'association, il y a des sanctions prévues pour les membres qui violent la confidentialité de l'information qui leur est transmise. Mais, pour le moment, il n'y a pas d'accord international couvrant ces échanges d'information.

Le sénateur Joyal : Ma dernière question se rattache au rapport de la vérificatrice générale, auquel vous avez fait allusion dans votre déclaration. Vous avez dit que vous cherchiez à augmenter la portée des renseignements pouvant être divulgués. Pouvez-vous être plus précis?

M. Intscher : Ce n'est pas nous qui dirigeons les opérations à cet égard. C'est plutôt le ministère des Finances, qui est responsable de la loi et de son règlement.

Cependant, les préoccupations exprimées par la vérificatrice générale — dont nous étions conscients nous aussi avant son rapport — portaient sur le fait que les organismes d'application de la loi préféreraient que nous puissions enrichir le produit que nous leur envoyons, en leur fournissant plus d'information; ils voudraient de l'information, par exemple, sur nos soupçons concernant l'activité sous-jacente aux opérations que nous leurs signalons, et plus de renseignements sur ce qui nous a amenés à nous poser des questions ou sur les indices de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes sur lesquels nous nous sommes fondés pour en arriver à notre conclusion.

Nous sommes conscients des besoins de ces organismes et nous comprenons qu'ils veulent améliorer l'utilité du produit, mais certaines de ces propositions soulèvent d'importantes questions juridiques et constitutionnelles et doivent donc être étudiées très attentivement. Dans certains cas, l'ajout d'« information désignée » supplémentaire ou d'information permettant des identifications pourrait être utile parce qu'elle permettrait d'établir des liens ou de démontrer certaines choses que nous ne pouvons pas établir ou démontrer pour le moment.

Par ailleurs, indépendamment de cet exercice, nous examinons aussi à l'intérieur de notre propre organisation les moyens à prendre pour rendre l'information que nous divulguons plus accessible et plus vivante. Autrement dit, nous cherchons comment rendre la signification de l'information plus évidente au premier coup d'œil parce que nous avons l'impression que, dans un certain nombre de cas où l'information que nous avions divulguée n'était pas satisfaisante, nous avions inclus une foule de renseignements sur les opérations; c'était donc assez dense. Nous cherchons des moyens de présenter tout cela sous forme de tableaux ou de diagrammes qui rendraient nos renseignements nettement plus clairs pour l'enquêteur qui les reçoit.

L'initiative menée par le ministère des Finances pourrait déboucher sur des propositions législatives et réglementaires. Et notre propre travail interne, à CANAFE, entraînera aussi des

to how the product is presented, how the information is presented and how relationships are shown, which will make it more immediately meaningful to the occasional recipient of the product.

The Chairman: Thank you very much to all of you. This obviously is a very difficult issue, one of great interest to the committee and it has been quite a session.

I want Senator Jaffer to know that once her longer question is transmitted to you and responded to, that will be included as an appendix to this set of hearings.

Honourable senators, on that note, we will adjourn. We will be back in our chairs at 1 p.m. on the dot for our afternoon session.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, April 18, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I will call the meeting to order. This is the seventeenth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington DC and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed, and the deadline for passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation within such a short time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation.

When we have completed the study, we will make a report to the Senate and outline any issue which we believe should be addressed, and will allow the results of our work to be made available to the Government of Canada and to the public. I should say that the House of Commons is undertaking a similar process at this time.

changements quant à la présentation du produit — de l'information elle-même et des liens entre ses différents éléments —, pour que tout cela ait immédiatement plus de sens pour la personne qui reçoit ce produit de temps en temps.

La présidente : Merci beaucoup à tous. C'est évidemment une question très difficile, qui intéresse beaucoup le comité. Nous avons eu une excellente séance.

Je tiens à signaler au sénateur Jaffer qu'une fois que sa longue question aura été transmise au témoin et qu'il y aura répondu, le tout sera publié en annexe au compte rendu de notre séance d'aujourd'hui.

Honorables sénateurs, sur ce, nous allons lever la séance. Nous serons de retour dans nos fauteuils à 13 heures pile pour notre séance de l'après-midi.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 heures pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Il s'agit de la dix-septième séance au cours de laquelle nous entendrons des témoins. À l'intention de nos téléspectateurs, je vais expliquer l'objet du comité.

En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes survenues à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi, et nous avons accepté. L'échéance pour l'adoption du projet de loi avait été fixée à la mi-décembre de 2001.

Cependant, certains trouvaient qu'il était difficile d'effectuer une évaluation complète de l'incidence potentielle de cette mesure législative en si peu de temps. Pour cette raison, il a été entendu que le Parlement examinerait, dans trois ans, les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens, profitant ainsi du recul qu'il aurait pris et d'un climat beaucoup plus calme. Les travaux du comité spécial viennent concrétiser cet engagement pour ce qui est du Sénat.

Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous allons présenter au Sénat un rapport qui exposera les points sur lesquels il faudrait se pencher selon nous. De plus, les résultats de nos travaux seront mis à la disposition du gouvernement et de la population canadienne. Je signale que la Chambre des communes a entrepris un processus analogue.

The committee so far has met with government ministers and officials, with international and domestic experts on the threat environment and with legal experts as well as those involved in enforcement and intelligence gathering. This afternoon we will be discussing the oversight of that intelligence gathering and policing.

From the Commission for Public Complaints Against the RCMP, we are joined by Chair Shirley Heafey, as well as Steve McDonnell, who is Senior General Counsel. Also, from the Security and Intelligence Review Committee, we are joined by Executive Director Susan Pollak, and Sharon Hamilton, the Senior Research Advisor. They are joined by Tim Farr, the Associate Executive Director, and Marian McGrath, Senior Counsel, who will be assisting with answers to the questions.

As always, honourable senators, and as we found out this morning, these are interesting occasions and we would like to have the maximum time for questions and answers. I would urge you to be as concise as possible in your questions and in the answers so that all of our senators are able to receive the information that this committee needs.

Ms. Shirley Heafey, Chair, Commission for Public Complaints Against the RCMP: Good afternoon, senators, and Madam Chair, and I thank you for inviting me. As the chair said, this is an important topic.

I would like to start off by telling you about the experience I have that is relevant to the topic we are discussing today. I have been Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, which I will call the CPC, for almost eight years and a part-time member before that for two years. Prior to that, I was head of complaints and senior investigator at the Security Intelligence Review Committee, SIRC, for four years.

[Translation]

Police forces and security intelligence services have had a difficult time since the events of September 11. Oversight agencies, responsible for monitoring the conduct of those responsible for such activities, have had a difficult time. These agencies are often in the position of having to be critical of the very people who are working hard to keep us safe.

[English]

However, given the extraordinary powers provided to our police services and our national security services, it is vital to have effective oversight of their work in order to ensure that the civil liberties and human rights that we have acquired are preserved. As you know, the aim of the anti-terrorism legislation is preventive. That makes sense. There is no point in having legislation whose aim is to clean up after the damage is done. However, that is a double-edged sword.

À ce jour, le comité a rencontré des ministres et des fonctionnaires du gouvernement, des experts canadiens et étrangers en matière de menace, des spécialistes en droit ainsi que des intervenants chargés d'appliquer la loi et de recueillir des renseignements de sécurité. Cet après-midi, nous discuterons de la surveillance des activités de renseignement de sécurité et des services policiers.

Mme Shirley Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, ainsi que Steve McDonnell, conseiller juridique principal de cet organisme, sont des nôtres aujourd'hui. De plus, du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, nous accueillons Susan Pollak, directeur exécutif, et Sharon Hamilton, conseillère principale en recherche. Elles sont accompagnées de Tim Farr, directeur exécutif associé, et Marian McGrath, conseillère juridique principale, qui les aideront à répondre aux questions.

Comme d'habitude, honorables sénateurs, et comme nous l'avons constaté ce matin, il s'agit de rencontres intéressantes et nous aimerions profiter au maximum du temps prévu pour les questions et réponses. Je vous incite donc à être aussi concis que possible dans vos questions et réponses pour que tous les sénateurs puissent aller chercher l'information dont le comité a besoin.

Mme Shirley Heafey, présidente, Commission des plaintes du public contre la GRC : Bon après-midi, honorables sénateurs et madame la présidente. Je vous remercie de votre invitation. Comme l'a dit la présidente, cette question est importante.

Pour débiter, j'aimerais vous faire part de mon expérience professionnelle qui est directement liée à discussion d'aujourd'hui. Je suis présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, que j'appellerai la CPP, depuis près de huit ans et j'ai été membre à temps partiel de ce même organisme pendant deux ans auparavant. J'ai aussi été chef des plaintes et enquêteur principal du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le CSARS, pendant quatre ans.

[Français]

Il s'agit d'une période difficile pour les services de police et les services de sécurité depuis les événements du 11 septembre. C'est une période difficile pour les organismes de surveillance qui doivent examiner la conduite des personnes responsables de ces activités. Les organismes de surveillance se retrouvent souvent dans une situation où ils doivent critiquer les activités des personnes qui travaillent fort à assurer notre sécurité.

[Traduction]

Cependant, compte tenu des pouvoirs extraordinaires conférés à nos services de police et à nos services de sécurité nationale, il est essentiel que les activités de ces derniers fassent l'objet d'une surveillance efficace pour assurer le maintien des libertés civiles et des droits de la personne dont nous jouissons. Comme vous le savez, la Loi antiterroriste est de nature préventive. Ce qui est logique. À quoi bon adopter une loi qui servirait à nettoyer les dégâts après coup. Toutefois, cela est une arme à deux tranchants.

For example, police can obtain a search warrant to search a home. They can rummage through it and never lay charges if nothing is found. That is all in the name of prevention. If no charges are laid, the person whose home was searched and who objects to such a search has no recourse but to come to the CPC. However, the RCMP has denied us access to this kind of relevant information, which in our view is contrary to the RCMP Act, because it requires the RCMP to furnish us with all information relevant to a complaint.

As a result, we are prevented from effectively reviewing any complaint where access to information is denied. There are at least two current files in our office involving national security activities of the RCMP where we have been provided with so little information that we cannot respond.

Obviously we have a difference of opinion with the RCMP on this point. We believe we have the mandate to do the work but just do not have the tools to carry out the mandate, to enforce the mandate, in fact.

In effect, unlike CSIS, our national police service has no effective civilian oversight, certainly not of national security activities given to it since the anti-terrorism legislation was enacted.

[Translation]

For example, the RCMP has the right to apply to a judge to obtain a search warrant, search a home, lay no charges possibly because no evidence of wrongdoing was found and, at present, there is no civilian authority that has the ability to examine the search warrant to verify the information. Courts rely on the sworn affidavit of a police officer. They do not have the time to verify the file information substantiating the application for warrant. In the case of CSIS, the Security Intelligence Review Committee and the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service do that job. In the case of the RCMP, no one does.

[English]

Further, CPC has no power to audit RCMP files. CPC can only act on the basis of a complaint. If no member of the public complains, we never find out about it. In the case of members of the Muslim population, since 9/11 there is too much fear of bringing unwanted attention to themselves or of police retaliation for them to come forward and make complaints about police conduct. Many people in Canada have not lived here their whole lives and are from countries where retaliation by the police does happen. They are not accustomed to thinking of the police as our protectors.

Les services de police peuvent, par exemple, obtenir un mandat de perquisition pour fouiller une maison et ne jamais porter d'accusation s'ils ne trouvent rien. Cela est fait au nom de la prévention. Si aucune accusation n'est jamais portée, la personne dont la maison a été fouillée et qui s'opposait à une telle fouille n'a d'autre recours que de faire appel à la CPP. Cependant, la GRC refuse de nous donner accès à des renseignements pertinents, ce qui d'après nous va à l'encontre de la Loi sur la GRC, car cette loi oblige la GRC à nous fournir tous les renseignements qui concernent une plainte.

Nous ne pouvons examiner efficacement les plaintes quand on refuse de nous donner accès aux renseignements. Nous avons actuellement entre nos mains deux dossiers concernant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale que nous ne pouvons traiter en raison du peu d'information qui nous a été fournie.

Évidemment, nous avons une sérieuse divergence d'opinion avec la GRC à ce sujet. Nous croyons avoir le mandat pour effectuer le travail, mais nous n'avons pas les outils pour appliquer ce mandat.

En fait, contrairement au SCRS, notre service de police nationale ne fait pas l'objet d'une surveillance efficace par des civils. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les activités en matière de sécurité nationale dont il est responsable depuis la promulgation de la Loi antiterroriste.

[Français]

Par exemple, la GRC a le droit de présenter une demande à un juge pour obtenir un mandat de perquisition, de perquisitionner une résidence, ne porter aucune accusation possiblement en raison du fait qu'aucun élément de preuve d'acte pré-judiciaire n'a été trouvé et aucun organisme civil n'a présentement la compétence d'examiner le mandat de perquisition afin de vérifier les renseignements. Les tribunaux se fient à la déclaration sous serment d'un policier. Ils ne disposent pas assez de temps pour vérifier les renseignements au dossier pouvant appuyer la demande d'un mandat. En ce qui concerne le service de sécurité, c'est le comité de surveillance et l'inspecteur général du service de sécurité qui s'acquittent de cette fonction, mais personne n'accomplit cette tâche à l'égard de la GRC.

[Traduction]

De plus, la CPP ne détient aucun pouvoir de vérification des dossiers de la GRC. La CPP ne peut agir que si une plainte est déposée. Si personne ne dépose de plainte, nous n'en saurons rien. Dans le cas des membres des collectivités musulmanes, depuis les événements du 11 septembre, on ne souhaite guère attirer l'attention sur soi-même et on craint des représailles de la part de la police si on décide de déposer une plainte concernant la conduite de la police. Bien des gens au Canada viennent de pays où la police exerce des représailles et ils n'ont pas l'habitude de penser que les policiers assument un rôle de protecteurs.

As chair of the CPC, I have the ability to make a complaint about RCMP conduct. However, I have to find out about the conduct before I can lodge such a complaint. Unless an incident is publicized and comes to my attention, for example, through the media, we will never find out about it.

[Translation]

I would like to take the opportunity to clarify some information provided by Commissioner Zaccardelli to Senator Fraser when he appeared before you last week.

[English]

In an exchange between Senator Fraser and Commissioner Zaccardelli last week, which can be found at page 1030-20 of your proceedings from last week, it was suggested that Senator Fraser was wrong in believing that there had to be a specific complaint about a specific case before the CPC could act. Senator Fraser was not wrong. The police pursuits investigation mentioned by the commissioner arose out of a complaint by a member of the public.

I am not trying to show up the commissioner's memory on this case that took place a few years ago, but I was concerned that his response could inadvertently mislead you into believing that the CPC has, like SIRC, the power to audit RCMP activities. By "audit" I mean a review of selected files where no complaint has been made. For instance, we cannot ask to review 10 files during a given time period in which searches have been conducted. However, SIRC has that power to audit CSIS activities. I believe that the CPC needs that same ability to effectively review RCMP conduct.

[Translation]

When the CPC was established in 1988, the RCMP was not involved in national security activities and intelligence gathering in the manner in which it is now. CSIS had become a separate and independent entity, and it carried out those duties. The RCMP is back in that business since the events of September 11. As a result of the RCMP's new powers, the CPC also needs to be given the authority to review such activities.

[English]

Finally, the RCMP did not ask for these additional powers after 9/11, but it got them nonetheless. We believe that with increased powers should come increased accountability. I agree with Senator Fraser's suggestion last week in her question to Commissioner Zaccardelli that effective civilian review of the RCMP does depend on the ability of the CPC to initiate reviews on its own, without a complaint.

Ms. Susan Pollak, Executive Director, Security Intelligence Review Committee: Good afternoon. I would like to begin by extending greetings from the chair of the committee and the other

En tant que présidente de la CPP, je suis autorisée à formuler une plainte en ce qui concerne la conduite de la GRC. Cependant, je dois être informée de l'incident avant de pouvoir déposer une plainte. À moins qu'on ne parle beaucoup d'un incident en particulier et que j'en sois avisée par le biais des médias, par exemple, la CPP n'en sera jamais informée.

[Français]

J'aimerais donc maintenant profiter de l'occasion pour clarifier certains renseignements dont le commissaire Zaccardelli a fait part au sénateur Fraser lorsqu'il a comparu devant vous la semaine dernière.

[Traduction]

Lors d'un échange entre le sénateur Fraser et le commissaire Zaccardelli la semaine dernière, qui se trouve à la page 1030-20 de vos délibérations, on a laissé entendre que le sénateur Fraser avait tort de croire qu'il devait y avoir une plainte précise sur un incident précis pour que la CPP puisse agir. Le sénateur Fraser n'avait pas tort. L'enquête sur les poursuites policières dont a parlé le commissaire découle d'une plainte déposée par un membre du public.

Je ne tente pas de ressasser les souvenirs du commissaire quant à une affaire qui date de plusieurs années, mais sa déclaration pourrait vous induire en erreur et vous faire croire que la CPP, à l'instar du CSARS, détient un pouvoir de vérification des activités de la GRC. Par vérification, j'entends l'examen de dossiers donnés pour lesquels aucune plainte n'a été formulée. Nous ne pouvons demander, par exemple, d'examiner dix dossiers qui comportent des fouilles dans une période donnée. Le CSARS a toutefois le pouvoir de vérifier les activités du SCRS. Je crois que la CPP a besoin elle aussi de ce pouvoir pour bien examiner la conduite de la GRC.

[Français]

Lorsque la CPP a été créée en 1988, la GRC ne participait pas aux activités de sécurité nationale et au recueil de renseignement comme elle le fait maintenant. Le service de sécurité était devenu une entité distincte et indépendante qui exerçait ses fonctions. La GRC participe à cette tâche depuis les événements du 11 septembre. En conséquence de ses nouveaux pouvoirs, la CPP doit avoir aussi l'autorisation d'examiner ces activités.

[Traduction]

Enfin, la GRC n'a pas demandé ces nouveaux pouvoirs après les événements du 11 septembre, mais ces pouvoirs lui ont tout de même été conférés. Selon nous, des pouvoirs accrus doivent s'accompagner de responsabilités accrues. Je suis d'accord avec la suggestion formulée par le sénateur Fraser la semaine dernière dans sa question au commissaire Zaccardelli, à savoir qu'un examen civil efficace de la GRC dépend de la capacité de la CPP d'effectuer des examens de façon autonome, sans qu'une plainte soit déposée.

Mme Susan Pollak, directrice exécutive, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité : Bon après-midi. J'aimerais tout d'abord vous transmettre les salutations de la

committee members who could not be here with us today. As SIRC's Executive Director, I will be speaking on their behalf. It is a great privilege to be here to address you. I sincerely hope that my comments will assist in your review of the Anti-terrorism Act.

I would like to discuss three matters. First, I will provide you with a very brief description of what SIRC does. Second, I will discuss SIRC's first review of a CSIS activity arising directly out of the Anti-terrorism Act, specifically, their role in the terrorist entity-listing process. Finally, I would like to raise some questions with respect to the Security of Information Act as amended by the Anti-terrorism Act regarding SIRC's role in the public interest defence when a person who is permanently bound to secrecy discloses classified information.

SIRC is an external review body independent of government. It was established to provide assurance to Parliament that CSIS is complying with the law in the performance of its duties. In doing so, the committee ensures that CSIS does not undermine the fundamental rights and freedoms of Canadians while it carries out its mandate to guard against threats to national security.

SIRC is the only independent external body with the legal mandate and expertise to review CSIS activities. By "independent" and "external" I mean that SIRC is at arm's-length from the government and does not report to any minister but, rather, directly to Parliament.

SIRC's current membership includes the chair, the Honourable Madame Paule Gauthier; the Honourable Gary Filmon; the Honourable Roy Romanow; the Honourable Baljit Chadha; and the Honourable Raymond Speaker.

SIRC has two principal responsibilities; to conduct reviews of CSIS activities and to investigate complaints. We review CSIS activities against four instruments that together form the legislative and policy framework of the service. These are the CSIS Act, ministerial direction, national requirements for security intelligence and CSIS operational policies.

SIRC has the absolute authority to examine all of the service's activities, no matter how sensitive and how highly classified that information may be, with the exception of cabinet confidences. I want to stress that the committee examines the service's performance on a retrospective basis only, that is to say, we examine the past activities of the service. Our work is not intended to provide oversight of current CSIS activities.

SIRC also conducts investigations in relation to complaints about CSIS activities, complaints about the denial or revocation of security clearances, ministers' reports in respect of the Citizenship Act and, finally, complaints made under the Canadian Human Rights Act that are referred to SIRC for national security reasons. The committee issues reports and

présidente et des autres membres du comité qui n'ont pu se joindre à nous aujourd'hui. Je parlerai en leur nom, en ma qualité de directeur exécutif. C'est pour moi un grand honneur de vous parler aujourd'hui. J'espère sincèrement que mes observations vous aideront dans votre examen de la Loi antiterroriste.

J'aborderai trois éléments. Tout d'abord, je survolerais très rapidement le rôle du CSARS. Ensuite, je parlerai du premier examen du CSARS sur une activité du SCRS découlant directement de la Loi antiterroriste, plus précisément le rôle de ce dernier dans le processus d'inscription des entités terroristes. Enfin, je ferai quelques observations sur la Loi sur la protection de l'information, modifiée par la Loi antiterroriste, en ce qui concerne le rôle du CSARS dans la défense d'intérêt public dont peut se prévaloir une personne astreinte au secret à perpétuité qui divulgue des renseignements classifiés.

Le CSARS est un organisme d'examen externe indépendant du gouvernement. Il a été établi pour donner au Parlement l'assurance que le SCRS respecte la loi dans l'exercice de ses fonctions. Ce faisant, le comité veille à ce que le SCRS ne brime pas les droits et libertés fondamentaux des Canadiens dans le cadre de son mandat qui consiste à protéger le pays contre les menaces à la sécurité nationale.

Le CSARS est le seul organisme externe indépendant qui a le mandat légal et l'expertise nécessaire pour examiner les activités du SCRS. Par « indépendant » et « externe », je veux dire que le CSARS n'a pas de lien de dépendance à l'égard du gouvernement et qu'il n'a pas à faire rapport à aucun ministre; il fait rapport directement au Parlement.

Le CSARS se compose actuellement de l'honorable madame Paule Gauthier, l'honorable Gary Filmon, l'honorable Roy Romanow, l'honorable Baljit Chadha et l'honorable Raymond Speaker.

Le CSARS a deux grandes responsabilités : examiner les activités du SCRS et enquêter sur les plaintes. Nous examinons les activités du SCRS en fonction des quatre éléments qui forment son cadre législatif et stratégique, à savoir la Loi sur le SCRS, les instructions ministérielles, les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité et les politiques opérationnelles du SCRS.

Le CSARS a le pouvoir absolu d'examiner toutes les activités du SCRS, même si l'information en cause est de nature délicate et qu'elle est classifiée. Seuls les renseignements confidentiels du Cabinet ne peuvent lui être soumis. Je tiens à souligner que le comité examine seulement le rendement du SCRS après les faits, c'est-à-dire qu'il examine les activités passées. Nous n'avons pas pour but d'assurer une surveillance des activités courantes du SCRS.

Le CSARS enquête aussi sur les plaintes concernant les activités du SCRS, les plaintes concernant le refus ou la révocation d'habilitations de sécurité, les rapports du ministre relatifs à la Loi sur la citoyenneté et, enfin, les plaintes déposées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne renvoyées au CSARS pour des raisons de sécurité nationale. Le

makes recommendations to the director and to the minister and also reports its findings to the complainant.

It is easy to obtain more information about SIRC by visiting our website. I have brought along copies of our most recent annual report to Parliament as well as a small publication called "Reflections" that recounts SIRC's 20-year history and describes some of the challenges we face today.

With regard to the role of CSIS in the terrorist entity listing process, when SIRC first appeared before the special Senate committee studying Bill C-36 in October of 2001, we did not anticipate any significant qualitative changes to our work or to that of CSIS as a result of the bill's impending passage. After all, CSIS did not receive any new powers and its mandate under the CSIS Act, as well as SIRC's, was unchanged. SIRC assumed that the Anti-terrorism Act would not greatly affect the service's operations because only a single section of the CSIS Act was amended by the Anti-terrorism Act. That change was to the definition of "threats to the security of Canada," which was amended to include the words "religious or ideological" in section 2 so that the section now reads:

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and

That is section 89 of the Anti-terrorism Act.

SIRC did, however, at that time predict that the bill's passage would result in an increase in the number of complaints we received based on our presumption that many groups or individuals placed on the terrorist entity list established under the Criminal Code would file complaints with SIRC under section 41 of the CSIS Act.

Three years later, that has not proven to be the case. Almost all of the listed entities are foreign based and are, therefore, unlikely to complain to SIRC. In fact, to date we have not received any complaints in relation to the entity-listing process. This situation could change, however, if Canadian citizens or groups with a strong Canadian presence were to be listed in the future.

I would now like to discuss some of the committee's concerns arising from our first review of the service's participation in the terrorist entity-listing process, which I will at times refer to as the TEL process.

SIRC identified three issues. The first relates to the authorities under which CSIS collects information for the purposes of the listing process and the extent of their collection activity, and the other two relate to SIRC's ability to review the listing process.

The first area is CSIS's authority for engaging in the listing process. The TEL process is mandated under section 83.05 of the Criminal Code, as amended by the Anti-terrorism Act. CSIS plays a role in the TEL process by creating the security

comité publie des rapports et fait des recommandations au directeur et au ministre; il transmet également ses constatations au plaignant.

Pour en apprendre davantage au sujet du CSARS, il suffit de visiter notre site Web. J'ai apporté des copies de notre dernier rapport annuel au Parlement ainsi qu'une petite publication intitulée « Réflexions » qui relate les 20 ans d'histoire du CSARS et décrit certains des défis qu'il doit maintenant relever.

Pour ce qui est du rôle du SCRS dans le processus d'inscription des entités terroristes, lorsque le CSARS a témoigné pour la première fois devant le comité sénatorial spécial chargé d'étudier le projet de loi C-36 en octobre 2001, nous ne pensions pas que notre travail ou celui du SCRS changerait considérablement sur le plan qualitatif à la suite de l'adoption imminente du projet de loi. Après tout, le SCRS ne recevait pas de nouveaux pouvoirs. De plus, son mandat en vertu de la Loi sur le SCRS et le mandat du CSARS restaient tels quels. Le CSARS supposait que la Loi antiterroriste n'aurait pas une grande incidence sur les activités du SCRS, parce qu'un seul article de la Loi sur le SCRS était modifié. Seule la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l'article 2 était modifiée par l'ajout des mots « religieux ou idéologique » :

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

Il s'agit de l'article 89 de la Loi antiterroriste.

Le CSARS prévoyait cependant que l'adoption du projet de loi entraînerait une hausse du nombre de plaintes, car nous étions d'avis que de nombreux groupes ou individus inscrits sur la liste des entités terroristes dressée conformément au Code criminel déposeraient des plaintes au CSARS en vertu de l'article 41 de la Loi sur le SCRS.

Après trois ans, cela n'a pas été le cas. Presque la totalité des entités inscrites sont basées à l'étranger et sont donc peu susceptibles de porter plainte au CSARS. En fait, nous n'avons reçu aucune plainte à ce jour au sujet du processus d'inscription des entités. Cela pourrait toutefois changer si des citoyens canadiens ou des groupes comptant de nombreux Canadiens étaient inscrits à l'avenir.

Je vous ferai maintenant part de quelques préoccupations que nous avons eues à la suite de notre premier examen de la participation du SCRS dans le processus d'inscription des entités terroristes.

Le CSARS a cerné trois problèmes. Le premier concerne les pouvoirs dont dispose le SCRS pour recueillir des renseignements aux fins du processus d'inscription et la portée des activités de collecte de ce dernier. Les deux autres ont trait à la capacité du CSARS d'examiner le processus d'inscription.

Le premier problème concerne donc les pouvoirs dont dispose le SCRS en ce qui concerne le processus d'inscription établi à l'article 83.05 du Code criminel, qui a été modifié par la Loi antiterroriste. Le SCRS rédige les rapports de renseignement de

intelligence reports, or SIRs, considered by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in making her recommendation to the Governor-in-Council concerning whether or not an entity should be listed. When we examined the service's role in the TEL process, SIRC asked itself: (1) What is the service's authority to participate in the listing process; (2) What is the meaning of threats to the security of Canada as defined in section 2 of the CSIS Act; and (3) Is the definition of threats to the security of Canada in the CSIS Act consistent with the definition of terrorist activity in the Criminal Code?

These questions are not hypothetical. There are several entities on the Criminal Code list, which currently includes 35 groups, as you know, that do not appear to fall within the definition of threats to the security of Canada under the CSIS Act.

Let me give you two examples.

The Japanese cult, Aum Shinrikyo, is a listed entity. While I cannot discuss the details of CSIS investigations, I can say that this organization has not committed any terrorist acts on Canadian soil and does not have any obvious presence or support apparatus in Canada. The question for SIRC is whether such an organization falls within the definition of threats to the security of Canada in the CSIS Act.

Similarly, the listed Colombian group known as Las Autodefensas Unidas de Colombia, or AUC, clearly commits terrorist activity in Colombia. No one disputes this fact. Does the AUC, which primarily targets Colombian peasants, represent a threat to the security of Canada?

Section 2 of the CSIS Act is very specific, owing to the importance that Parliament placed on clear legislative boundaries to the service's collection activities. The CSIS Act defines threats to the security of Canada as activities against Canada or detrimental to the interests of Canada in section 2(a); activities within or relating to Canada, sections 2(b) and 2(c); or activities directed toward undermining the established system of government in Canada, section 2(d). Canada and Canadian interests are the common denominators in all four definitions of threats to the security of Canada.

In contrast, section 83.01 of the Criminal Code defines terrorist activity as an act or omission corresponding to the listed offences that is committed in or outside Canada. While the CSIS Act specifies a particular relationship to Canada, the Criminal Code definition for terrorist activity may or may not relate to Canada because it includes activities that may take place outside Canada and that need not specifically relate to Canada.

The bottom line is that it is not necessary for the terrorist activity to have a clear relationship to Canada or to Canadian interests in order for it to meet the definition of terrorist activity in the Criminal Code.

sécurité qu'utilise la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile pour formuler ses recommandations au gouverneur en conseil quant à la pertinence d'inscrire une entité. Le CSARS s'est posé les questions suivantes lorsqu'il a examiné le rôle du SCRS dans le processus d'inscription des entités terroristes : 1) Quels sont les pouvoirs qui autorisent le SCRS à participer au processus d'inscription; 2) En quoi consistent les menaces envers la sécurité du Canada définies à l'article 2 de la Loi sur le SCRS; 3) La définition de menaces envers la sécurité du Canada dans la Loi sur le SCRS est-elle conforme à la définition des activités terroristes dans le Code criminel?

Ce ne sont pas des questions hypothétiques. Plusieurs entités inscrites sur la liste du Code criminel, qui, comme vous le savez, compte actuellement 35 groupes, ne semblent pas correspondre à la définition de menaces envers la sécurité du Canada aux termes de la Loi sur le SCRS.

Je vous donnerai deux exemples.

Le culte japonais, Aum Shinrikyo, est une entité inscrite. Je ne peux divulguer de détails sur les enquêtes du SCRS, mais je peux vous dire que cet organisme n'a jamais commis d'acte terroriste au Canada et n'a pas de présence évidente ou de système d'appui au Canada. Le CSARS doit donc se demander si un tel organisme correspond à la définition de menaces envers la sécurité du Canada de la Loi sur le SCRS.

De même, le groupe colombien, connu sous le nom de Las Autodefensas Unidas de Colombia, ou AUC, qui figure sur cette liste commet clairement des actes de terrorisme en Colombie. Personne ne conteste cela. Maintenant, est-ce que l'AUC, qui cible principalement des paysans colombiens, représente une menace envers la sécurité du Canada?

L'article 2 de la Loi sur le SCRS est très clair, car il était important pour le Parlement de limiter juridiquement les activités de collecte de données du SCRS. La Loi sur le SCRS définit les menaces envers la sécurité du Canada comme étant des activités visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, à l'alinéa 2a); les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent, aux alinéas 2b) et 2c); les activités qui visent à saper le régime de gouvernement établi au Canada, à l'alinéa 2d). Le Canada et les intérêts canadiens sont des dénominateurs communs dans ces quatre définitions des menaces envers la sécurité du Canada.

Par contre, l'article 83.01 du Code criminel définit l'activité terroriste comme étant une action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger. La Loi sur le SCRS précise l'existence d'une relation particulière avec le Canada, mais dans le cas du Code criminel l'activité terroriste peut concerner le Canada ou non, car la définition comprend les activités qui se tiennent à l'étranger et qui ne visent pas nécessairement le Canada.

Bref, il n'est pas nécessaire que l'activité terroriste ait un lien clair avec le Canada ou les intérêts canadiens pour correspondre à la définition d'activité terroriste en vertu du Code criminel.

As the Department of Justice has noted, the Anti-terrorism Act was designed to harmonize Canadian legislation with that of our international partners, but as a result of our review, SIRC noted that this international dimension of the listing process is not accounted for in the CSIS Act, which was designed to limit the service's collection activity to national concerns.

To put it another way, what this means from SIRC's perspective is that the listing process may require CSIS to collect, retain and analyze information that does not fall within the definition of threats to the security of Canada in the CSIS Act.

When we were talking about this at the office, I found that the easiest way to consider it was to think of two concentric circles. The inner, smaller circle represents the service's activity as authorized under section 12, which is limited to threats to the security of Canada, and the outer, somewhat larger circle represents the service's collection, analysis, retention and advice concerning information and intelligence on terrorist activity for the entity-listing process that is mandated under the Criminal Code.

Much of the information in the two circles coincides and falls within the service's mandate under the CSIS Act, but some does not. What do we do when the circles do not fully coincide? Is that an indication of inconsistency between the two definitions? Is there a reason for concern? As a result of SIRC's review, the committee concluded that there is an area where the two circles do not coincide.

SIRC recognizes that the service has the statutory authority to collect information and intelligence for the entity-listing process pursuant to ministerial direction to the service under section 6(2) of the CSIS Act. I should note, however, that for the first year of the entity-listing process, CSIS performed its new duties without formal ministerial direction and, of course, ministerial direction to the service cannot expand its mandate but only provide authority to CSIS to act within the limitations that are already established by the CSIS Act itself.

Before continuing, I do want to be clear. SIRC does not fault CSIS for this situation because this is not an issue of CSIS's making. These are matters of legislative authority over which the service does not have any control.

Overall, in our review of the service's role in the listing process, we found that their collection of information was undertaken in accordance with ministerial direction once this direction had been provided and according to relevant operational policies. Nevertheless, we concluded that the process required the service to collect some information that does not fall under the authorities set out in the CSIS Act in regard to threats to the security of Canada.

As a review body, the committee believes that any extension of CSIS's collection activity warrants particular attention. After all, Parliament intended that the service's collection activity would be precisely defined, owing to the extraordinary powers that are

Comme l'a signalé le ministère de la Justice, la Loi antiterroriste avait pour but d'harmoniser la législation canadienne avec celle des partenaires internationaux du Canada. Cependant, l'examen du CSARS a révélé que le volet international du processus d'inscription n'est pas prévu dans la Loi sur le SCRS, qui vise quant à elle à limiter la collecte de renseignements aux préoccupations nationales.

Autrement dit, du point de vue du CSARS, le processus d'inscription peut obliger le SCRS à recueillir, conserver et analyser des renseignements qui ne correspondent pas à la définition de menaces envers la sécurité du Canada de la Loi sur le SCRS.

Lorsque nous discutons de cela au bureau, j'ai trouvé qu'il était utile de visualiser deux cercles concentriques pour mieux voir la situation. Le cercle intérieur, qui est plus petit, représente les activités du SCRS en vertu de l'article 12, qui se limitent aux menaces envers la sécurité du Canada; le cercle extérieur, qui est un peu plus grand, représente les activités du SCRS en matière de collecte, d'analyse, de conservation et de conseil concernant les informations et les renseignements de sécurité sur l'activité terroriste aux fins du processus d'inscription des entités aux termes du Code criminel.

Les renseignements contenus dans les deux cercles coïncident pour la plupart et relèvent en bonne partie du mandat du SCRS en vertu de la Loi sur le SCRS, mais pas tous. Qu'arrive-t-il lorsque les cercles ne coïncident pas parfaitement? Est-ce une incohérence entre les deux définitions? Y a-t-il lieu de s'inquiéter? Le CSARS a conclu après son examen que les cercles ne correspondent pas totalement dans un secteur.

Le CSARS reconnaît que le SCRS est habilité en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS à recueillir des informations et des renseignements de sécurité pour le processus d'inscription des entités conformément aux instructions ministérielles. Je signalerai toutefois que durant la première année du processus d'inscription des entités, le SCRS a rempli ses nouvelles fonctions sans instructions officielles du ministre. Évidemment, ces instructions ne peuvent élargir son mandat, mais fournissent seulement au SCRS l'autorité d'agir dans les limites prévues par la Loi sur le SCRS.

Avant de continuer, je veux être claire. Le CSARS ne blâme pas le SCRS pour cette situation, car ce dernier n'y peut rien. Ce sont des questions de compétences législatives qui sont indépendantes de la volonté du SCRS.

Dans l'ensemble, en examinant le rôle du SCRS dans le processus d'inscription, nous avons constaté que le SCRS respectait les instructions ministérielles reçues et les politiques opérationnelles pertinentes pour recueillir les renseignements. Néanmoins, nous avons conclu que le SCRS doit recueillir pour le processus d'inscription de l'information qu'il n'est pas habilité à traiter en vertu de la Loi sur le SCRS pour ce qui est des menaces envers la sécurité du Canada.

En tant qu'organisme d'examen, le comité croit que tout élargissement des activités de collecte du SCRS mérite une attention particulière. Après tout, le Parlement voulait que ces activités soient clairement définies, compte tenu des pouvoirs

exercised by the service. The committee would simply like to note that this narrow extension of CSIS's collection activity and the lack of clear authority pertaining to that activity is of some concern. They would like to see the issue addressed as part of your review.

This brings me to the second subject related to the listing process, which is SIRC's own ability to review CSIS's role. The special Senate committee that originally examined Bill C-36 expressed concerns that the TEL process lacked adequate provisions for independent review. Senators were especially concerned at CSIS's involvement in the two-year review of the list, noting that, in effect, the list would be reviewed by the same people who had created it. As a result, senators recommended that an officer of Parliament position be created to review the listing process or, alternatively, that SIRC be responsible for its regular review. At that time, Minister McLellan, who was then Minister of Justice and Attorney General of Canada, argued that existing review mechanisms were sufficient. She stated before the special Senate committee that:

...we have ongoing oversight mechanisms that have proved effective, be that SIRC, be that the courts. Therefore, I would be disinclined to think about the creation of a new oversight mechanism that is separate and apart from those that exist...

We know that senators raised this concern again with Minister McLellan during her recent appearance before this special committee. We also noted that Minister McLellan again cited SIRC as one of the most important safeguards and accountability mechanisms with respect to provisions in the Anti-terrorism Act. Since Minister McLellan specifically cited SIRC's ability to review the list as an important safeguard, it is important to signal that although SIRC can perform a fairly comprehensive review of the service's role in the listing process, we are unable to perform a complete review.

Succinctly put, SIRC cannot see the actual security intelligence reports, or SIRs, the reports I mentioned earlier, upon which the Governor-in-Council decisions are based, owing to cabinet confidentiality.

We accept that subsection 39(3) of the Canadian Security Intelligence Service Act prevents SIRC from gaining access to a cabinet confidence, and we also recognize other checks and balances are built into the listing process. Nonetheless, the committee considers it important that you be aware of this constraint on our conducting a comprehensive review of the role of CSIS in the listing process.

I should note also that in the past, on the few occasions when SIRC has encountered an issue of cabinet confidence, we have reached an agreement with past Solicitors General to satisfy those

extraordinaires du SCRS. Le comité souhaite simplement noter que ce petit élargissement des activités de collecte du SCRS et l'absence de pouvoir précis à cet égard est une source de préoccupation. Le comité voudrait que cette question soit examinée dans le cadre de votre examen.

Ceci m'amène au deuxième élément concernant le processus d'inscription, à savoir la capacité du CSARS d'examiner le rôle du SCRS. Le comité sénatorial spécial qui a examiné le projet de loi C-36 s'est dit préoccupé du fait que le processus d'inscription des entités terroristes ne comportait aucune disposition prévoyant la tenue d'un examen indépendant. Les sénateurs étaient surtout préoccupés de la participation du SCRS dans l'examen de la liste après deux ans, puisque cet examen serait réalisé par les mêmes personnes qui auraient dressé la liste. Par conséquent, les sénateurs ont recommandé que soit créé un poste de mandataire indépendant du Parlement dont le titulaire examinerait le processus d'inscription ou, comme autre possibilité, que le SCRS soit chargé d'effectuer des examens réguliers. À l'époque, la ministre McLellan, qui était alors ministre de la Justice et procureure générale du Canada, a fait valoir que les mécanismes d'examen actuels suffisaient. Elle a déclaré devant le comité sénatorial spécial que :

[...] nous avons des mécanismes de surveillance en place qui ont fait leurs preuves, que ce soit le CSARS ou les tribunaux. Par conséquent, je ne suis pas favorable à la création d'un nouveau mécanisme de surveillance distinct et séparé de ceux qui existent [...]

Nous savons que les sénateurs ont à nouveau soulevé ce point auprès de la ministre McLellan lorsqu'elle a témoigné devant ce comité spécial. Nous avons aussi constaté que la ministre McLellan a répété que le CSARS était un des meilleurs mécanismes de protection et de reddition de comptes qui soit en ce qui concerne les dispositions de la Loi antiterroriste. Comme la ministre McLellan a déclaré que la capacité du CSARS d'examiner la liste constituait une mesure de protection importante, il est important de signaler que même si le CSARS peut examiner de façon assez exhaustive le rôle du SCRS dans le processus d'inscription, il ne peut faire un examen complet.

Bref, le CSARS ne peut voir les rapports de renseignement de sécurité, dont j'ai parlé plus tôt, sur lesquels s'appuient les décisions du gouverneur en conseil, et ce, en raison du caractère confidentiel de ces documents du Cabinet.

Nous reconnaissons que le paragraphe 39(3) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité empêche le CSARS d'avoir accès aux documents confidentiels du Cabinet, et nous reconnaissons aussi que le processus d'inscription contient d'autres mécanismes de contrôle. Néanmoins, le comité croit qu'il est important que vous sachiez que cette contrainte l'empêche d'effectuer un examen complet du rôle du SCRS dans le processus d'inscription.

Je préciserai que dans le passé, les quelques fois que le CSARS s'est buté à des questions qui avaient trait aux documents confidentiels du Cabinet, nous avons réussi à nous entendre avec

concerns. I wish to note the chair has raised this concern directly with Minister McLellan, and we are awaiting a response from her.

An additional but lesser concern is that another agency, such as the RCMP, could prepare a SIR. In paragraph 83.05(6)(a) of the Criminal Code on judicial review of the listing process, the code refers to "any security or criminal intelligence reports considered in listing the applicant." However, it does not specify which Canadian department or agency might prepare those reports. The inclusion of the word "criminal" here suggests that the RCMP could play a role in this process, and this has been confirmed to us by CSIS.

In the event that the RCMP were to prepare a SIR for consideration in the Governor-in-Council listing process, SIRC would have no jurisdiction whatsoever to review it, since our mandate is restricted, as you know, to CSIS.

I move now to my final subject, which is SIRC and the Security of Information Act.

The Official Secrets Act was repealed by the Anti-terrorism Act and replaced by the Security of Information Act. That act has created a new responsibility for SIRC. Specifically, section 15 provides for a public interest defence where an individual permanently bound to secrecy discloses special operational information as defined by the act.

Such a defence would only be available when the individual had first brought the information to the deputy head or the Deputy Attorney General of Canada and, in the absence of a response from those individuals, to SIRC.

We have several questions in relation to these provisions, specifically, what was Parliament's intention when it created a role for SIRC? Although this provision allows for SIRC to receive special operational information, SIRC's role upon receipt of said information is left undefined. If Parliament intended that the committee would conduct an investigation relating to the special operational information, what would the committee's statutory powers be? Would the committee make findings and recommendations?

The committee's responsibility to report on such an investigation, and to whom, also needs to be specified. These issues remain unclear to SIRC, and no clear link has been made to our existing mandate under the CSIS Act.

Considering the potentially serious repercussions for government employees were they to disclose such information, the committee would welcome more clarity in this matter.

In conclusion, I would like to thank the members of the Senate for giving SIRC an opportunity to comment on some of the issues that we have seen relating to the Anti-terrorism Act. I hope that my remarks will assist you in your review and look forward to answering any questions that you may have.

les procureurs généraux en poste pour satisfaire nos préoccupations. Je tiens à vous dire que la présidente a soulevé ce point à l'attention de la ministre McLellan, et nous attendons une réponse de sa part.

Nous nous préoccupons aussi, mais dans une moindre mesure, des cas où un autre organisme, comme la GRC, pourrait préparer un rapport de renseignement de sécurité. À l'alinéa 83.05(6)a du Code criminel qui porte sur l'examen judiciaire du processus d'inscription, on peut lire « les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité qui ont été pris en considération pour l'inscription du demandeur sur la liste ». Le code précise pas cependant quels ministères ou organismes canadiens peuvent rédiger ces rapports. La présence du mot « criminalité » laisse entendre que la GRC pourrait jouer un rôle dans ce processus, et cela nous a été confirmé par le SCRS.

Si la GRC préparait un rapport de renseignement de sécurité aux fins du processus d'inscription du gouverneur en conseil, le CSARS ne pourrait l'examiner, car son mandat se limite au SCRS.

J'aborderai maintenant mon dernier point, soit le CSARS et la Loi sur la protection de l'information.

La Loi sur les secrets officiels a été abrogée par la Loi antiterroriste et remplacée par la Loi sur la protection de l'information. Cette loi a créé une nouvelle responsabilité pour le CSARS. L'article 15 prévoit en effet la possibilité de recourir à une défense d'intérêt public dans le cas où une personne astreinte au secret à perpétuité divulgue des renseignements opérationnels spéciaux définis par la loi.

Une telle défense ne serait autorisée que si la personne avait d'abord informé l'administrateur général ou le sous-procureur général du Canada de la question, et en l'absence d'une réponse de ces personnes, le CSARS.

Nous avons plusieurs questions au sujet de ces dispositions, notamment quelle était l'intention du Parlement lorsqu'il a créé ce rôle pour le CSARS? Cette disposition permet au CSARS de recevoir des renseignements opérationnels spéciaux, mais n'indique pas au CSARS quoi faire quand il reçoit de tels renseignements. Si le Parlement veut que le comité mène une enquête au sujet des renseignements opérationnels spéciaux, quels sont alors les pouvoirs du comité aux termes de la loi? Le comité doit-il formuler des conclusions et des recommandations?

Il faut aussi préciser si le comité doit présenter un rapport sur une telle enquête et à qui. Ces questions demeurent floues pour le CSARS, et aucun lien clair n'a été établi entre ces questions et son mandat en vertu de la Loi sur le SCRS.

Étant donné les répercussions potentiellement graves associées à la divulgation de tels renseignements par les fonctionnaires, le comité souhaiterait recevoir de plus amples précisions à cet égard.

Pour terminer, j'aimerais remercier les membres du Sénat d'avoir donné au CSARS l'occasion de s'exprimer sur certains problèmes concernant la Loi antiterroriste. J'espère que mes observations vous aideront dans votre examen et je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous pourriez avoir.

The Chairman: Thank you both; and we will get right into it.

Senator Austin: I just wanted to explore a specific area. You have said that you are entitled to full access to all information relating to an investigation into the activities of CSIS. Then you have said that you are limited to CSIS alone. Where CSIS and the RCMP have interacted, and either of you is seized of the matter, how far can you cooperate? How far can you move, particularly with respect to SIRC, which is entitled to full access? How full is "full access"? Can you trace the matter through? Can you require the RCMP to divulge information regarding joint operations or exchange of information with CSIS?

Ms. Pollak: Senator, we have full access to all information in the control of the service. That means that with respect to any information related to joint activities, joint operations or sharing arrangements, activities where they have exchanged information, we do have access to anything that the RCMP has provided or any details related to joint activities. We cannot follow things over the wall, so to speak, and require that the RCMP provide us with information from their own files, databases or records.

Therefore, if it is under the control of CSIS by virtue of their activities, then yes, we have access to it. Other than that, no, we do not.

Senator Austin: If the RCMP has transferred documents to CSIS, you have access to those documents?

Ms. Pollak: Yes, we do.

Senator Austin: Have you taken a look at the proposed new review agency, the national security review commission, and its relationship to your functions and activities?

Ms. Pollak: Is that the parliamentary committee?

Senator Austin: Yes. We have made a report to the Deputy Prime Minister and she has it under review. Have you seen the report?

Ms. Heafey: I have seen it, yes. We made the very same recommendation in our proposal to the Arar commission. I think it is a very good idea. It is necessary for parliamentarians to be involved in this area. Parliament should be involved in anything that touches Canadians across the board.

Senator Austin: You could, in fact, make submissions to the review commission, and it could make its recommendations to the government. That would be the limit of the authority of the commission, as I understand it. However, at least you could have a full disclosure of the limitations of your mandate and perhaps recruit parliamentarians to a new view of how your mandate should be described.

La présidente : Merci à vous deux. Nous passons directement aux questions.

Le sénateur Austin : Je veux simplement des précisions sur un point. Vous avez dit que vous avez plein accès à tous les renseignements s'inscrivant dans le cadre d'une enquête sur les activités du SCRS. Vous avez ensuite dit que le comité ne s'occupe que du SCRS. Dans les cas où le SCRS et la GRC ont travaillé ensemble, et que l'une de vous est saisie de l'affaire, dans quelle mesure pouvez-vous collaborer? Jusqu'où pouvez-vous aller, particulièrement en ce qui concerne les CSARS, qui a plein accès? En quoi consiste au juste le plein accès? Pouvez-vous retracer toute l'affaire? Pouvez-vous obliger la GRC à divulguer des renseignements concernant des activités communes ou des échanges de renseignements avec le SCRS?

Mme Pollack : Nous avons pleinement accès à toute l'information relative au contrôle du service. Cela signifie qu'en ce qui concerne les renseignements relatifs aux activités communes, aux opérations conjointes ou aux ententes de partage, aux activités où des renseignements ont été échangés, nous avons accès à tout ce que la GRC a fourni ou à tous les détails relatifs aux activités communes. Nous ne pouvons surveiller ce qui se passe de l'autre côté de la cloison. Nous exigeons donc de la GRC qu'elle nous fournisse l'information contenue dans ses dossiers, ses bases de données et ses enregistrements.

Par conséquent, lorsqu'il s'agit de données contrôlées par le SCRS du fait de ses activités, nous y avons accès. Autrement, nous n'y avons aucun accès.

Le sénateur Austin : Lorsque la GRC transfère des documents au SCRS, y avez-vous accès?

Mme Pollack : Oui.

Le sénateur Austin : Avez-vous pu étudier la proposition relative à la création d'une nouvelle agence d'examen, la Commission d'examen de la sécurité nationale, et sa relation avec vos fonctions et activités?

Mme Pollak : Est-ce qu'il s'agit du comité parlementaire?

Le sénateur Austin : Oui. Nous avons présenté un rapport à la vice-première ministre et il fait actuellement l'objet d'un examen. Avez-vous lu le rapport?

Mme Heafey : Je l'ai effectivement lu. Nous avons formulé les mêmes recommandations dans la proposition que nous avons soumise à la Commission Arar. Je pense que c'est une excellente idée. Dans ce domaine, il est essentiel que les parlementaires participent. Le Parlement devrait être impliqué dans tout ce qui touche les Canadiens, dans tous les secteurs.

Le sénateur Austin : Vous pourriez en effet faire des représentations à la commission d'examen et celle-ci adresserait ses recommandations au gouvernement. De mon point de vue, cela représenterait la limite de l'autorité de la commission. Cependant, vous pourriez au moins procéder à une divulgation complète de votre mandat et peut-être même amener les parlementaires à partager votre nouvelle façon d'envisager votre mandat.

Ms. Pollak: The committee's view is that we would like to see our own mandate clearly preserved in whatever legislation is drafted to guide the deliberations and the mandate of the new committee. We accept this will happen, and we anticipate that we would be working cooperatively, but we would be very interested in seeing our own mandate carved out and kept as it is. We think that over 20 years, the committee has been very effective in learning and speaking about CSIS and, we hope, informing the Canadian population about the activities of this rather secret organization.

I am not sure I would be quite in the same corner as my colleague, but the committee does anticipate having a cooperative relationship with the new body.

Senator Austin: I would like to observe that the parliamentary review committee will need an operational staff, and therefore a third player will be in the constellation of review processes. We will have a lot of reviewing.

Ms. Heafey: There should not be a duplication of the work, however. Parliament should be looking at the big questions that touch all Canadians. We do the RCMP, they do CSIS, but Parliament has a role. It could be doing something along the lines of the Arar commission.

Senator Austin: I take your point.

I wonder whether such a committee would depoliticize those issues when they emerge. This is a rhetorical question. I know neither of you can respond to this, but I do wonder whether it takes it in some other direction.

Senator Stratton: My first question is addressed to Shirley Heafey. You have concerns about access to relevant information from the RCMP. What attempts are you making to overcome this problem? When I listen to the Security and Intelligence Review Committee report, it seems to me you would love to have that kind of arrangement.

Ms. Heafey: I would, senator. When I was at SIRC in its first four years, I would simply ask for the material and get it. It was not complicated. Unfortunately, the way things are with this commission of which I am chair, it is a continuous struggle. We are actually in court right now trying to get information so that we can respond to a file. Somebody complained about having their home or barn searched, and we cannot give an answer, so we have gone to court to try to get an answer.

Senator Stratton: Why do you suppose that the Security Intelligence Review Committee has this power and the Commission for Public Complaints Against the RCMP does not? It would seem that the two would go together. It would seem that the government should be looking at putting you on an equal footing so that you have the same kind of powers. Why do you suppose that is not happening?

Mme Pollak : Le comité estime que nous aimerions que notre propre mandat soit clairement confirmé dans tout projet de loi relatif à l'orientation des délibérations de la nouvelle commission et à la définition de son mandat. Nous sommes d'accord avec la création de cet organisme et nous avons l'intention de collaborer avec lui, mais nous tenons à ce que notre propre mandat soit défini et que son intégrité soit préservée. Nous pensons qu'après 20 ans d'existence, notre comité est devenu très compétent pour comprendre le SCRS, en parler et, nous l'espérons, renseigner les Canadiens sur les activités de cette organisation plutôt secrète.

Je ne suis pas certaine d'être d'accord avec mon collègue, mais le comité a l'intention de coopérer avec le nouvel organisme.

Le sénateur Austin : Je vous ferai remarquer que le Comité d'examen parlementaire aura besoin de personnel opérationnel. Par conséquent, un troisième intervenant s'ajoutera aux nombreux processus d'examen. Nous devrons procéder à une constellation d'examins.

Mme Heafey : Toutefois, tous ces travaux ne devraient pas être redondants. Le Parlement serait saisi des grandes questions qui touchent tous les Canadiens. Nous nous occupons de la GRC, ils s'occupent du SCRS, mais le Parlement a également un rôle à jouer, quelque chose qui ressemblerait à la Commission Arar, par exemple.

Le sénateur Austin : J'en prends note.

Je me demande si un tel comité dépolitiserait ces questions lorsqu'elles se présentent. C'est une question de pure forme. Je sais qu'aucun de vous ne peut répondre à cette question, mais je me demande s'il ne prendra pas une autre direction.

Le sénateur Stratton : Ma première question s'adresse à Shirley Heafey. Vous vous inquiétez de l'accès à l'information pertinente de la GRC. Que faites-vous pour surmonter ce problème? À en croire le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, j'ai l'impression que vous aimeriez bien bénéficier d'une entente semblable.

Mme Heafey : C'est un fait. Lorsque j'étais au service du SCRS, pendant ses quatre premières années d'existence, je n'avais qu'à demander des documents et je les obtenais. Ce n'était pas compliqué. Malheureusement, compte tenu de la situation de cette commission que je préside, c'est maintenant une lutte perpétuelle. Nous sommes présentement devant les tribunaux pour essayer d'obtenir de l'information qui nous permettrait d'agir dans un dossier. Quelqu'un s'est plaint parce que sa maison ou sa grange a été fouillée et nous n'avons aucune réponse à donner. Il nous faut donc aller devant les tribunaux pour essayer d'obtenir cette réponse.

Le sénateur Stratton : Pourquoi supposez-vous que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ait un tel pouvoir et que ce n'est pas le cas pour la Commission des plaintes publiques contre la GRC? On pourrait croire que les deux pourraient collaborer. Je pense que le gouvernement devrait vous mettre sur un pied d'égalité, de façon à ce que vous disposiez des mêmes pouvoirs. À votre avis, pourquoi n'en est-il pas ainsi?

Ms. Heafey: Perhaps I could start off with historical reasons. CSIS came into existence at the same time as SIRC, so they had to learn to live together right off the bat. CSIS was doing these very secret activities. The RCMP was not at the time, so I do not think it was contemplated that it would be necessary to oversee anything like that. Now they are doing it. They have been doing it since 9/11. The RCMP is involved in intelligence collection and there is no civilian oversight of that entire area.

The RCMP has been around for a long time. I believe it is over 130 years now. They are a Canadian icon, and it is a little harder when you are dealing with that kind of organization. It is recognized throughout the world as an elite police service, and it is; but that does not mean it should be immune from civilian oversight.

Senator Stratton: In our review of the Anti-terrorism Act, that would be your recommendation, that you should be put on an equal footing with SIRC?

Ms. Heafey: Yes.

Senator Stratton: To go to Susan Pollak, you stated that you have concerns; could you give us the status of how those concerns are being addressed? Just repeat briefly for the sake of the people listening what those concerns are, how and if they are being addressed and when you expect an answer back from the government.

Ms. Pollak: Briefly, the chief concerns relate to the entity-listing process. There currently is not a clear and complete coincidence between the definitions of threats to the security of Canada and terrorist activity in the Criminal Code. We have one definition that guides CSIS's activities under the CSIS Act, which is their governing legislation.

Then we have the Criminal Code, which does not make any cross-reference specifically to the CSIS Act, but it does give CSIS a role in the entity-listing process, and there are now entities on that list that I think you would be hard put to argue pose a threat to the security of Canada. That is the first concern. The committee has raised this in the form of two letters to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. We also had a working lunch in February, and she did undertake to get back to us on this and on the second matter.

The second matter relates to the limitation in our review of the security intelligence reports. Because they are cabinet confidences and presented by the Governor-in-Council, we cannot see those final documents. I do not wish to suggest that I think the contents of those documents are surprisingly different from all of the information we have already had access to on the groups that ended up being listed. We do have complete access to all of the facts, investigations and files that the service has, so I do not wish to leave you with the impression that I believe that they have substantially altered that information and presented something

Mme Heafey : Je pourrais peut-être évoquer en premier lieu des raisons historiques. Le SCRS a été créé en même temps que le CSARS. D'emblée, ces deux organismes ont dû apprendre à cohabiter. Le SCRS se livrait à des activités très secrètes, ce qui n'était pas le cas de la GRC à l'époque. Je ne pense donc pas qu'on ait alors imaginé qu'il serait nécessaire de superviser ce genre d'activité. Maintenant, depuis les attentats du 9 septembre, la GRC participe également aux activités de renseignement et c'est un domaine qui ne fait l'objet d'aucune surveillance civile.

La GRC existe depuis longtemps, plus de 130 ans si je ne me trompe. C'est un symbole canadien. Il est donc un peu plus difficile de traiter avec ce genre d'organisme. Dans le monde entier la GRC est perçue à juste titre comme un service de police d'élite, mais cela ne signifie pas qu'elle soit à l'abri de toute surveillance civile.

Le sénateur Stratton : Dans le cadre de notre examen de la Loi antiterroriste, vous recommanderiez donc que l'on vous mette sur un pied d'égalité avec le CSARS?

Mme Heafey : Oui.

Le sénateur Stratton : Je m'adresse maintenant à Susan Pollack. Vous avez déclaré que vous étiez préoccupée. Pourriez-vous nous donner l'heure juste sur la suite qui a été donnée à ces préoccupations? Veuillez rappeler brièvement, pour l'auditoire, la nature de ces préoccupations et dire si on s'en occupe et de quelle façon. Quand pensez-vous recevoir une réponse du gouvernement à cet égard?

Mme Pollak : Rapidement, les principales préoccupations concernent la procédure d'établissement de la liste des entités. À l'heure actuelle, on ne trouve, dans le Code criminel, aucune correspondance entre la définition des menaces à la sécurité du Canada et les activités terroristes. Il y a une définition qui encadre les activités du SCRS en vertu de la Loi sur le SCRS, qui est la loi qui le régit.

Le Code criminel, tout en ne faisant aucune référence particulière à la Loi sur le SCRS, lui attribue un rôle dans la procédure d'établissement de la liste des entités. Il y a maintenant des entités qui figurent sur cette liste qui représentent difficilement une menace à la sécurité du Canada. C'est là ma première préoccupation, que le comité a exprimée dans deux lettres adressées à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. En février, nous avons également eu un déjeuner d'affaires avec la ministre et celle-ci s'est engagée à donner suite à cette première préoccupation, ainsi qu'à la deuxième question, qui porte sur les limites de notre examen des rapports sur le renseignement de sécurité.

Comme il s'agit de documents confidentiels du Cabinet et qu'ils sont présentés par le gouverneur en conseil, nous n'avons pas accès à leur version définitive. Je ne veux pas insinuer que le contenu de ces documents serait très différent de toute l'information à laquelle nous avons eu accès au sujet des groupes qui ont abouti sur la liste. Nous avons un accès total à tous les renseignements, enquêtes et dossiers dont disposer le service. Je ne veux donc pas vous donner l'impression d'être convaincue que cette information est modifiée sur le fonds et qu'une version différente est présentée au gouverneur en conseil.

different to the Governor-in-Council. However, we cannot tell you here that we have seen it all, have looked at those reports and are okay with the whole process right to the last point. Those are our concerns. We have raised both of them with the government. I am led to believe that an answer is forthcoming, but we still have not received it.

Senator Stratton: There are concerns on the part of each organization that we should express in our report, and we should do a follow-up in the near future with respect to each because I think it is important that that take place.

Senator Jaffer: I would like to start with Ms. Heafey. Thank you for your refreshing testimony. You are the first witness that I can remember who has acknowledged the challenge for the Muslim communities in reporting complaints about the police or CSIS.

I have travelled to almost every major city in our country, and when I ask, "Why do you not go to SIRC or to the Commission for Public Complaints Against the RCMP," they say, "The last thing the police or CSIS told us is, "We can come back here." It is not that in their countries of origin they found that the police were authoritarian, but it is in our country that they are finding police and CSIS are warning them — especially CSIS — that if you report us, we will be back.

If you have not received complaints, it is not because there are no complaints to make. It is because people are worried about what can happen next. People who have citizenship issues, other issues, are worried as to what will happen to them next.

I have so many questions, and I know our time is limited, so I am hoping that you will come again separately. I will start with you, Ms. Heafey, and I will say I was intrigued when you said there should be a national security review commission modeled on the Arar commission. Such a committee would provide an oversight mechanism for all federal officials involved in national security, and it would be empowered to review, and make findings and recommendations about, the activities of any official engaged in national security.

Can you please tell our committee here more of your thinking on this idea of oversight?

Ms. Heafey: Mostly, my thinking is a result of what happened with the appointment of the Arar commission. There are a lot of agencies now involved in national security areas. Ours looks at the RCMP. SIRC looks at CSIS, but there are a lot of others, including Foreign Affairs, the Canada Border Services Agency and Citizenship and Immigration. If all of these organizations are involved in an activity like the deportation of Maher Arar, how do you review it?

I am limited to looking at the RCMP. The activities of the others are ignored.

Cependant, nous ne pouvons affirmer ici que nous avons tout lu, que nous avons consulté tous ces rapports et que nous sommes à l'aise dans toute cette procédure jusqu'au dernier point. Voilà donc nos deux préoccupations et le gouvernement en a été saisi. Je suis portée à croire que nous aurons bientôt une réponse, mais nous l'attendons toujours.

Le sénateur Stratton : Chaque organisme a ses préoccupations et nous devrions inclure les vôtres dans notre rapport. Je pense également que nous devrions aussi en faire un suivi, le plus tôt possible, car je pense qu'elles sont importantes.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais commencer par Mme Heafey. Je vous remercie de votre témoignage stimulant. Pour autant que je me souviens, vous êtes le premier témoin qui ait reconnu la difficulté pour les communautés musulmanes de porter plainte au sujet de la police ou du SCRS.

J'ai fait le tour de presque toutes les principales villes du Canada. Lorsque je demandais aux gens « Pourquoi ne vous adressez-vous pas au SCRS ou à la Commission des plaintes publiques contre la GRC? », ils me répondaient que la dernière chose que leur ont dit la police ou le SCRS c'est « Nous pouvons toujours revenir vous faire une visite ». Dans ce cas, ce n'est pas la police de leur pays d'origine qui est taxée d'autoritarisme, mais c'est bel et bien dans notre propre pays que la police et le SCRS, surtout le SCRS, les avertissent que s'ils les dénoncent, ils reviendront.

Si vous n'avez pas reçu de plaintes, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de plainte à formuler. C'est parce que les gens s'inquiètent des conséquences de leurs plaintes. Les gens qui ont des problèmes de citoyenneté ou autres sont inquiets de ce qui leur arrivera ensuite.

J'ai beaucoup de questions à poser, mais je sais que notre temps est limité. J'espère donc que vous pourrez revenir individuellement. Je vais commencer par vous, Mme Heafey. Je dois vous dire que j'ai été intrigué lorsque vous avez dit qu'une commission d'examen de la sécurité nationale devrait être créée en s'inspirant du modèle de la commission Arar. Une telle commission pourrait fournir un mécanisme de surveillance de tous les fonctionnaires fédéraux qui sont impliqués dans la sécurité nationale. Elle aurait le pouvoir d'examiner les activités de tous les fonctionnaires impliqués dans des activités relatives à la sécurité nationale et de formuler des conclusions et des recommandations.

Pourriez-vous, je vous prie, développer à l'intention du comité cette idée de surveillance?

Mme Heafey : Mes réflexions sont surtout le résultat de ce qui est arrivé lors de l'établissement de la commission Arar. Il y a un grand nombre d'agences qui sont actuellement engagées dans différents domaines de la sécurité nationale. La nôtre s'occupe de la GRC. Le CSARS s'occupe du SCRS. Il y en a toutefois beaucoup d'autres, notamment les Affaires étrangères, l'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration. Si tous ces organismes ont été impliqués dans une activité comme la déportation de Maher Arar, comment en faire l'évaluation?

Je dois concentrer mon attention sur la GRC, en ignorant simplement les activités des autres organismes.

As a result of what is happening in our society now, in my view there will be more of these activities, from what I know, from what I have learned from people I speak to whom I meet across the country. I travel throughout this country. There will be more of this kind of thing.

The Arar commission had to come together not knowing the area at all. The area of national security is not simple to master. It is not something you can walk into and figure out what is going on. That is what they have had to do. They have had lawyers from all over the country working on this. They will gain that knowledge. If something like this comes up again, do we start from scratch and spend millions of dollars?

My vision was of a small body, like the national security review commission, that could take this on whenever there is an issue that touches on a number of agencies. With our cooperation, they could handle it. They could look at what is happening in the agencies involved in an incident. They would acquire experience over time and with our cooperation. No duplication need take place. That is how I saw this body doing the nitty-gritty of what the Arar commission is doing now.

Senator Jaffer: In regard to complaints, has anyone complained to you about the Air India incident? Will you be doing any review of what happened with the Air India incident?

Ms. Heafey: We have not received any complaints about Air India. That does not mean that we will not, but sometimes it takes a while. Complaints come in slowly. I hate to say this, but a very interesting problem exists in this area today. I do not know how we could do something. We have 40 people in our agency. As much as it might be helpful for an agency to look at the RCMP's role, it would require more resources.

Senator Jaffer: When the Deputy Prime Minister was here, she said that was the worst terrorist attack our country has experienced. Unfortunately, the reviews have been so superficial. Perhaps we should encourage the families to come before you.

What outreach work do you do to make the ethnic communities aware of your commission?

Ms. Heafey: In the last few years, particularly since 9/11, I have tried to go out and speak. I travel across the country. I spoke at a mosque two years ago. I was invited, and there were over 500 people. That was my first experience of a gathering where the entire population was Muslim. They swarmed me at the end of the formal discussion, telling me all kinds of stories, but not one of them made a complaint. I had an investigator with me in case someone wanted to do that.

À mon avis, en raison de ce qui arrive actuellement dans notre société, il y aura de plus en plus de ces activités. Cette affirmation est basée sur ma propre expérience, mais aussi sur ce que j'ai appris des gens à qui j'ai parlé dans tout le pays, car je voyage à la grandeur du Canada. Ce genre d'incident ne peut que se reproduire.

La commission Arar s'est réunie sans rien connaître de la sécurité nationale, qui est un domaine qui est difficile à maîtriser. Il ne s'agit pas d'un dossier dans lequel on peut plonger et comprendre automatiquement ce qui s'y passe. Et c'est ce que la commission a dû faire. Des juristes de tout le pays travaillent pour elle dans ce dossier qu'elle va finir par maîtriser, mais si jamais un tel incident se reproduit à nouveau, recommencerons-nous à zéro en dépensant encore des millions de dollars?

L'idéal selon moi serait un petit organisme, un peu comme la Commission d'examen de la sécurité nationale, qui pourrait intervenir chaque fois qu'il se présente un dossier qui implique un certain nombre d'agences. Grâce à notre collaboration, il pourrait s'en occuper et examiner ce qui se passe dans les agences impliquées dans un incident. Cet organisme accumulerait de l'expérience avec le temps et grâce à notre coopération. Il n'y aurait aucun double emploi. C'est ainsi que je conçois cet organisme qui se chargerait de l'essentiel de ce que la Commission Arar est occupée à faire actuellement.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous reçu des plaintes au sujet de l'incident d'Air India? Allez-vous examiner les faits entourant cette affaire?

Mme Heafey : Nous n'avons reçu aucune plainte au sujet de l'incident d'Air India. Cela ne veut pas dire que nous n'en recevrons jamais. Parfois, il faut un certain temps pour formuler des plaintes. Je le dis à contrecœur, mais il y a actuellement un problème très intéressant dans ce domaine. Je ne sais pas comment nous pourrions intervenir. Notre agence ne compte que 40 fonctionnaires. Il serait peut-être très utile d'analyser le rôle de la GRC, mais il nous faudrait des ressources additionnelles.

Le sénateur Jaffer : Lorsque la vice-première ministre était ici, elle a déclaré que c'était la pire attaque terroriste jamais vécue par notre pays. Malheureusement, les examens effectués ont été si superficiels. Nous devrions peut-être encourager les familles à venir comparaître devant vous.

Quelles mesures prenez-vous pour faire en sorte que les communautés ethniques soient au courant de l'existence de votre commission?

Mme Heafey : Au cours des dernières années, surtout depuis les événements du 11 septembre, j'essaie d'aller rencontrer les gens. Je parcours le pays. J'ai parlé dans une mosquée il y a deux ans. J'étais invitée et il y avait là plus de 500 personnes. C'est la première fois où je rencontrais un groupe composé seulement de musulmans. Ils se sont précipités sur moi à la fin de la discussion officielle pour me faire part de toutes sortes de cas, mais aucun d'eux n'a formulé une plainte. J'étais accompagnée d'un enquêteur au cas où quelqu'un aurait voulu le faire.

I have kept in touch with the Islamic associations. I call them and write to them. I offer to go and speak to them. I do that also with the native community, although it is not directly related to terrorism. Natives do not complain; they put up with things.

The Muslim and the native populations are two groups that I have made efforts to speak to, to meet with, to go to the meetings of their associations.

[Translation]

Senator Joyal: Ms. Heafey, I wonder if I have understood your presentation correctly.

[English]

If I apply the same test to the RCMP that SIRC applies to CSIS, I would have to conclude that the RCMP is not under any monitoring of its activities; is that correct?

Ms. Heafey: You heard well.

Senator Joyal: At the beginning, I was reluctant to hear from both of you at the same time. We have many questions to address to both of you and we feel constrained by the time. However, in retrospect, I feel that it was a good idea to have both of you at the same time because then we can see the domain that is covered by one and seems to be more effective in the case of SIRC than in the case of the RCMP. If I understand your comment, there is no oversight of RCMP regular activities; it is only when members of the public decide to take their case into their own hands and move forward, with all the risk that they might think they will incur, that there is an investigation; is that correct?

Ms. Heafey: That is right. That is in the national security area.

Senator Joyal: We are dealing here with the national security area.

On the other hand, if I may quote an article that was published in *The Globe and Mail* on March 2, page A4, by Jeff Sallot, from Ottawa. I quote the first paragraph, and it deals with a statement you made, Ms. Heafey:

The head of the RCMP public complaints commission says the national police service often ignores her, refuses to give her the information she needs to do her job, and in one case dragged out an internal investigation for three years to try to conceal improper conduct by an officer.

After reading that article, I had the impression that you were being boycotted, that you were seen as an external agent and are not part of the system. In other words, the RCMP has an intrinsic attitude that it does not want anyone to be involved in its affairs. Would you care to comment, or do I have the wrong impression from reading that article?

Je garde le contact avec les associations islamiques. Je les appelle et je leur écris. J'offre d'aller les rencontrer. Je le fais également avec la communauté autochtone, même si ce n'est pas directement relié au terrorisme. Les Autochtones ne se plaignent pas; ils acceptent les choses.

Les populations musulmane et autochtone constituent deux groupes auxquels j'essaie de parler et que je m'efforce de rencontrer en allant assister aux réunions de leurs associations respectives.

[Français]

Le sénateur Joyal : Madame Heafey, je me demande si j'ai bien compris votre présentation.

[Traduction]

Si on compare la situation dans le cas de la GRC à la surveillance exercée par le CSARS sur le SCRS, je dois en conclure que la GRC n'est soumise à aucune surveillance de ses activités, n'est-ce pas?

Mme Heafey : Vous avez bien compris.

Le sénateur Joyal : Au départ, j'ai hésité à vous entendre toutes les deux en même temps. Nous avons de nombreuses questions à vous adresser à toutes deux et nous nous sentons pressés par le temps. Cependant, à bien y penser, je crois que c'était une bonne idée de vous entendre en même temps, car nous pouvons voir les activités de chacune, qui semblent plus efficaces dans le cas du CSARS que dans le cas de la GRC. Si je comprends bien vos observations, il n'y a pas de surveillance des activités régulières de la GRC et ce n'est que lorsque des citoyens décident de prendre leur cause en main et d'aller de l'avant, avec tous les risques qu'ils pourraient croire alors qu'ils vont courir, qu'il y a une enquête, n'est-ce pas?

Mme Heafey : En effet, quand cela relève de la sécurité nationale.

Le sénateur Joyal : C'est ce dont il est question en l'occurrence.

D'un autre côté, si vous le permettez, je vais citer un article publié dans le *Globe and Mail* du 2 mars, page A4, et rédigé par Jeff Sallot, d'Ottawa. Je cite le premier paragraphe qui porte sur une déclaration que vous avez faite, madame Heafey :

La présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC affirme que le service national de police fait souvent fi d'elle, qu'il refuse de lui transmettre les renseignements dont elle a besoin pour s'acquitter de son travail et que, dans un cas, il a fait traîner une enquête interne pendant trois ans pour essayer de cacher une conduite inappropriée par un agent.

Après avoir lu cet article, j'ai eu l'impression qu'on vous écartait, qu'on vous considérait comme une agente extérieure qui ne faisait pas partie du système. En d'autres termes, la GRC a pour attitude intrinsèque de ne pas vouloir que quiconque se mêle de ses affaires. Voulez-vous nous dire ce que vous en pensez ou ai-je eu une fausse impression à la lecture de cet article?

Ms. Heafey: As a result of my experience with SIRC and with the CPC, I find it very difficult, because I never had those problems with SIRC. I did not have to spend days, weeks and months trying to get information. I simply asked for it and they would get it together for me.

With the RCMP, we have to be relentless in order to get the job done. It takes much more energy to do the job of overseeing the RCMP. It is much more difficult to do it with the RCMP than it was for CSIS.

We ask for material, we will get a little, and then we realize in the material there is a reference to something else that we need. We have to ask for that. We receive information on a piecemeal basis. That makes it difficult and it takes a significant amount of time and resources to get the job done. Not every file is like that, but many are.

Senator Joyal: Is that the reason for the letter that you sent to me, and I am sure you sent it to other senators, dated February 28, 2005? The letter is not marked "confidential," so may I feel free to quote it?

Ms. Heafey: Yes, you may.

Senator Joyal: The letter states that:

[Translation]

The Commission for Public Complaints Against the RCMP has developed two proposals that I want to share with you. These proposals were submitted to the Arar commission on February 21, 2005. The document presents two proposals for an effective review mechanism of the national security activities of the RCMP.

[English]

In other words, you refer to two proposals that you sent to the Arar commission in regard to national security, especially that you should be invested with the same power that SIRC has with regard to CSIS, which is the power to look into the daily operation of the RCMP in relation to national security.

[Translation]

If I understand correctly, you want to compel testimony and require the production of documents; to summon people and administer oaths during a review or investigation; and to receive evidence whether or not admissible in court?

[English]

Those are the powers you are looking for.

Ms. Heafey: That is right, senator.

Mme Heafey : À la suite de mon expérience au CSARS et à la CPP, je trouve cela très difficile, car je n'ai jamais eu ces problèmes dans le cas du CSARS. Je n'ai pas dû passer des journées, des semaines et des mois à chercher à obtenir des renseignements. Je les demandais simplement et je les obtenais.

Avec la GRC, nous devons être persévérants pour parvenir à nos fins. Il faut beaucoup plus d'énergie pour surveiller la GRC. C'est beaucoup plus difficile que cela l'était dans le cas du SCRS.

Nous demandons des documents, nous en obtenons un petit peu et nous constatons alors qu'on fait allusion dans le document à une autre chose dont nous avons besoin. Nous devons le demander. Nous recevons des renseignements au goutte à goutte. C'est difficile et il faut beaucoup de temps et de ressources pour faire le travail. Cela ne se produit pas dans tous les dossiers, mais dans bon nombre de cas.

Le sénateur Joyal : Est-ce la raison de la lettre que vous m'avez envoyée, et je suis persuadé que vous l'avez également transmise à d'autres sénateurs, qui est datée du 28 février 2005? Comme la lettre ne porte pas la mention « confidentielle », puis-je la citer librement?

Mme Heafy : Oui, tout à fait.

Le sénateur Joyal : La lettre dit ce qui suit :

[Français]

La Commission des plaintes du public contre la GRC a développé deux propositions que j'aimerais partager avec vous. Ces propositions ont été soumises à la commission Arar le 21 février 2005. Le document présente deux propositions de mécanisme d'examen adéquat des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

[Traduction]

En d'autres termes, vous faites allusion à deux propositions que vous avez envoyées à la commission Arar au sujet de la sécurité nationale. Vous dites particulièrement que vous devriez avoir les mêmes pouvoirs que le CSARS détient dans le cas du SCRS, c'est-à-dire le pouvoir d'examiner les activités quotidiennes de la GRC qui touchent la sécurité nationale.

[Français]

Si je comprends bien, vous cherchez à obtenir le pouvoir d'obliger les témoins à témoigner, d'exiger la production de documents, de convoquer des personnes, d'assermenter et de recevoir des éléments de preuve admissibles ou non devant un tribunal?

[Traduction]

Ce sont les pouvoirs que vous demandez.

Mme Heafey : En effet, sénateur.

Senator Joyal: Would that imply that we should amend paragraph 45.41(2)(b) of the RCMP Act, whereby it is the commissioner who decides whether or not to give you documents? He has the final authority.

Ms. Heafey: Right now, he is the authority. He decides. I do not think that the RCMP should be deciding what we can see. If we are the oversight or the review body, we should decide whether we need to see this information. It has happened that we have been told, "You do not need to see that. It is not relevant." How can I respond to a complainant if I do not see everything that I think is relevant? If I ask for documentation and do not get it, then there is a gap in the information. I do not feel good about then assuring a complainant, "Yes, I have seen everything, and this is the answer I have for you." Right now, the RCMP decides, and sometimes they decide not to give it to us.

Senator Joyal: In other words, you would like to see that section of the act amended so that there is a capacity for you to decide which documents you are entitled to look at and analyze.

Ms. Heafey: Yes.

Senator Joyal: How do you explain that systemic attitude of the RCMP in relation to your position or your status as a commissioner?

Ms. Heafey: I go back to what I said a while ago. They have existed for over 130 years. They have not had oversight. This review body has existed for 16 years now. They still have not accepted that. I am not sure why, except for the fact that we were not born together, the CPC and the RCMP. There are people within the RCMP who do accept it. There are pockets in the RCMP who think it is a good thing. However, overall, generally, there is a resistance.

I am not sure what to tell you about why it happens. It is an organization that is very much closed in on itself. I refer to them in my submissions as an organization where people rely on each other, so they have built this climate where people who do not do the work they do are outsiders. We are outsiders. We are civilians. It is not well accepted, and has not been from the beginning. There have been problems all the way through.

Senator Joyal: Did your predecessors in that position encountered a similar difficulty in trying to get what I would not call spontaneous cooperation, but normal cooperation in the exercise of the mandate?

Ms. Heafey: There have been serious difficulties from the beginning. There has been resistance since it started in 1988.

Senator Joyal: The commissioner, as you know, testified here last week. I think you had an opportunity to go through the minutes of the committee. Senator Fraser asked him a question. I was in attendance so I heard the answer. I was surprised by the answer, because I was under the impression that you could act

Le sénateur Joyal : Cela exigerait-il de modifier l'alinéa 45.41(2)b) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada en vertu duquel c'est le commissaire qui décide de transmettre ou non les documents? C'est à lui que revient la décision en fin de compte.

Mme Heafy : À l'heure actuelle, c'est lui qui décide. Je ne pense pas que la GRC devrait décider de ce que nous pouvons voir. Si nous sommes l'organisme de surveillance ou d'examen, nous devrions décider si nous avons besoin d'obtenir ces renseignements. Or, on nous dit qu'il n'est pas nécessaire que nous en prenions connaissance, que ce n'est pas pertinent. Comment puis-je répondre à un plaignant si je ne peux voir tout ce que je crois être pertinent? Si je demande des documents et ne les obtiens pas, il y a alors un manque d'information. Je ne me sens pas capable à ce moment-là de garantir à un plaignant que j'ai tout vu et que je peux lui donner une réponse satisfaisante. À l'heure actuelle, la GRC décide et, parfois, elle préfère ne pas nous transmettre les renseignements demandés.

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, vous voudriez que cette disposition de la loi soit modifiée pour que vous puissiez décider des documents dont vous pouvez prendre connaissance et que vous pouvez analyser.

Mme Heafy : Oui.

Le sénateur Joyal : Comment expliquez-vous cette attitude systémique de la GRC relativement à votre poste ou votre situation en tant que commissaire?

Mme Heafy : Je reviens à ce que j'ai dit plus tôt. La GRC existe depuis 130 ans. Elle n'a pas été soumise à une surveillance. Notre organisme d'examen n'existe que depuis 16 ans. La GRC ne nous accepte toujours pas. J'ignore au juste pourquoi, si ce n'est que nous ne sommes pas nés ensemble, la CCP et la GRC. Il y a des gens au sein de la GRC qui l'acceptent. Certains pensent que c'est une bonne chose. Cependant, de façon générale, il y a une résistance.

Je ne sais pas au juste pourquoi cela se produit. C'est une organisation qui est vraiment refermée sur elle-même. Dans les mémoires que je présente, je dis qu'il s'agit d'une organisation où les gens comptent les uns sur les autres et ainsi, ils perçoivent ceux qui ne font pas le même travail qu'eux comme des étrangers. Nous sommes des étrangers. Nous sommes des civils. Nous ne sommes pas bien acceptés et cela a toujours été le cas depuis le début. Des problèmes se sont posés dès le départ.

Le sénateur Joyal : Vos prédécesseurs à ce poste ont-ils eu les mêmes difficultés pour obtenir non pas une coopération spontanée, mais une coopération normale dans l'exercice de leur mandat?

Mme Heafy : Il y a eu de graves difficultés dès le départ. L'organisme a rencontré de la résistance depuis sa création en 1988.

Le sénateur Joyal : Comme vous le savez, le commissaire a témoigné ici la semaine dernière. Je pense que vous avez eu l'occasion de lire le procès-verbal du comité. Le sénateur Fraser lui a posé une question. J'étais présent et j'ai donc entendu la réponse. Elle m'a surpris, car j'étais sous l'impression qu'on ne

only on the basis of a formal complaint, not an anonymous complaint, but one signed by the person. Am I right that the complaint must be signed by the person?

Ms. Heafey: The complaint can be anonymous, but that presents problems. If a third party complains about something that happened and their testimony is not required, then we can look into it. However, a person can be directly involved and tell us about something but not want to be identified. That happens a lot. Some people will say, "This happened to me, but please do not give my name, because if you do, I will deny it. I do not want to be involved because I am afraid." The complaints-based system is not adequate in the kind of society in which we live. Too many people are afraid to complain.

Senator Joyal: You feel that the system is only half effective, if I can use that expression, because it is based on the capacity of a person to be confronted with the system incarnated by the RCMP.

Ms. Heafey: Yes.

Senator Joyal: What is the alternative that you propose to obviate the systemic weaknesses of the system?

Ms. Heafey: The legislation must be amended. The RCMP Act should be amended to make it clear that the RCMP must turn over all the material, and perhaps it should include, for example, all information related to national security. Perhaps it should include a list. I am not a legislative drafter, but the legislation needs to be much clearer about what we have a right to do and the information that we should have. I think it is clear now, but we do not have the power to enforce it.

If we were able to audit, like SIRC can, we could say, "We would like to look at all our search warrants for this period of time," and we would then go through all of the material. Let us say there were 10 searches. We look at all the material and give them a clean bill of health, or not, depending. We should be able to do these kinds of spot checks, which we call audits. We cannot right now. We have to rely on complaints, and that is where the weakness is.

Senator Joyal: Did the Auditor General not in fact take up your case in one sense in her report and recommend spending more on this so that we can try to understand the way that the overall system functions?

Ms. Heafey: Yes, she did. She mentioned that there was an imbalance between the powers that the RCMP have and the powers that we have. We do not have enough. Some agencies have a lot. CSIS has SIRC and the Inspector General. The RCMP has us. We can do some things, but there are many we cannot do. She did go through that in her report last year.

pouvait agir qu'en fonction d'une plainte officielle et non d'une plainte anonyme et qu'il fallait que la plainte soit signée par la personne concernée. Ai-je raison de penser que la plainte doit être signée?

Mme Heafey : La plainte peut être anonyme, mais cela présente des problèmes. Si une tierce partie se plaint d'une chose et si son témoignage n'est pas requis, nous pouvons alors nous pencher sur la question. Cependant, une personne peut-être directement concernée et nous faire part d'un problème, mais ne pas vouloir être identifiée. Cela se produit souvent. Certains diront que telle ou telle chose leur est arrivée, mais ils nous demanderont de ne pas divulguer leur nom, car autrement, ils disent qu'ils nieront tout tant ils ont peur. Un système basé sur les plaintes ne convient pas au type de société dans laquelle nous vivons. Trop de personnes ont peur de se plaindre.

Le sénateur Joyal : On a le sentiment que le système n'est efficace qu'à moitié, si on peut dire, car il est fondé sur la capacité d'une personne d'être confrontée au système incarné par la GRC.

Mme Heafey : Oui.

Le sénateur Joyal : Quelle solution de rechange proposez-vous pour parer aux faiblesses systémiques qui existent?

Mme Heafey : La loi doit être modifiée. Il faut modifier la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada pour préciser clairement que la GRC doit transmettre tous les documents et il faudrait peut-être inclure, par exemple, tous les renseignements reliés à la sécurité nationale. Il pourrait peut-être y avoir une liste. Je ne suis une rédactrice législative, mais la loi devrait préciser beaucoup plus clairement ce que nous avons le droit de faire et les renseignements que nous devrions obtenir. Je pense qu'elle est claire maintenant, nous n'avons pas le pouvoir de l'appliquer.

Si nous avions le pouvoir de vérification, comme le CSARS, nous pourrions demander à examiner tous les mandats de perquisition pour une période donnée et nous serions alors en mesure d'étudier tous les documents pertinents. Supposons qu'il y ait eu 10 perquisitions. Nous examinerions alors tous les documents et concluons que tout est en ordre ou non, selon le cas. Nous devrions pouvoir procéder à ce type de contrôles ponctuels, de vérifications. Nous ne pouvons le faire à l'heure actuelle. Nous devons compter sur des plaintes et c'est là que réside la faiblesse du système.

Le sénateur Joyal : La vérificatrice générale n'a-t-elle pas, en fait, soutenu votre point de vue dans son rapport et recommandé de consacrer plus d'argent à cela, afin que nous puissions essayer de comprendre le fonctionnement global du système?

Mme Heafey : Oui, c'est ce qu'elle a fait. Elle a mentionné qu'il y avait un déséquilibre entre les pouvoirs de la GRC et les nôtres. Nous n'en n'avons pas suffisamment. Certains organismes en ont beaucoup. Le SCRS est soumis au contrôle du CSARS et de l'Inspecteur général. La GRC ne doit rendre des comptes qu'à nous. Nous pouvons faire certaines choses, mais nous sommes souvent limités dans nos interventions. La vérificatrice générale a parlé de cela dans son rapport de l'année dernière.

Senator Joyal: Is there something in your status that would make the RCMP suspicious, perhaps because you would not have security clearance and they could not trust the confidentiality of your office?

Ms. Heafey: No. I have a top secret clearance. All the staff have top secret clearances. We have premises whose security has been approved by the RCMP. That is not valid.

Senator Joyal: I am not asking the question because I do not know, but because there are people listening to us. There are people who will want to know why you are in that position. It is important that you establish your trustworthiness, your credibility and the capacity for the system to believe that you are in a position to assume the important protective work that you are charged with on behalf of the public. It is important that that be well known.

Ms. Heafey: Yes, I agree.

Senator Joyal: Is your staff sufficient in terms of the job you have to do, or are you understaffed?

Ms. Heafey: We are understaffed, but I suppose everybody would say that.

There are approximately 22,000 members of the RCMP across the country, and there are 40 of us. SIRC has 20 staff, but they have half of that number to oversee.

Senator Joyal: In other words, if we were to consider amending the RCMP legislation to provide you with the responsibility to oversee their national security activities, then we would have to take into account the fact that your budget would have to be proportionate to or in accordance with that responsibility.

Ms. Heafey: Yes. I would also like to add that if we had the audit power, it might be much easier than what we have presently. We have public interest investigations, which are important, but we also have the power to hold hearings. The legislation is so inefficient that the only time we can use our subpoena power is when I call a hearing. I do not want to call a hearing every time a complaint comes through because that is very expensive, as some of you will recall from the APEC inquiry. It can get out of control very easily. I do not like to have to use the power to hold a hearing to be able to issue a subpoena.

If we could audit, we would not have that problem. We could go in and say that we want to look at all of this activity during this period of time, and deal with the organization, with the RCMP. I would prefer that to calling a hearing every time something big happens.

Senator Joyal: Did you make that recommendation specifically?

Le sénateur Joyal : Y a-t-il quelque chose dans votre situation qui pourrait amener la GRC à avoir des doutes, peut-être parce que vous n'avez pas la cote de sécurité voulue et elle craint que votre bureau ne respecte pas la confidentialité?

Mme Heafey : Non. J'ai une cote de sécurité de niveau très secret. Il en va de même de tous les employés. La GRC a confirmé que nos locaux étaient sécuritaires. Cet argument n'est pas valide.

Le sénateur Joyal : Je ne pose pas la question parce que je l'ignore, mais parce qu'il y a des gens qui nous écoutent. Certains voudront savoir pourquoi vous occupez ce poste. Il est important que vous établissiez votre loyauté, votre crédibilité et la capacité pour le système de croire que vous êtes en mesure d'accomplir le travail important de protection de la population qui vous incombe. Il est important que cela soit bien connu.

Mme Heafey : Oui, je suis d'accord.

Le sénateur Joyal : Avez-vous suffisamment de personnel pour accomplir votre travail ou manquez-vous de personnel?

Mme Heafey : Nous manquons de personnel, mais je suppose que tout le monde dirait la même chose.

La GRC compte environ 22 000 membres au pays, et nous sommes 40. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a 20 employés, mais seulement la moitié d'entre eux s'occupe de la surveillance comme telle.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, si nous modifions la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada pour vous confier la responsabilité de surveiller les activités de sécurité nationale de ce corps de police, il nous faudrait prévoir une augmentation de votre budget proportionnelle à l'augmentation de vos responsabilités.

Mme Heafey : Oui, et j'aimerais ajouter que si nous avions le pouvoir d'effectuer des vérifications, notre tâche serait beaucoup plus facile qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Nous avons des enquêtes d'intérêt public, qui sont importantes, mais nous avons aussi le pouvoir de tenir des audiences. La loi est si inefficace que nous avons le pouvoir d'assigner des témoins uniquement lorsque je convoque une audience. Je ne veux pas convoquer une audience chaque fois que nous recevons une plainte parce que ça coûte très cher. Certains parmi vous se souviennent sans doute à cet égard de l'enquête sur le sommet de l'APEC. Les choses peuvent facilement prendre des proportions inattendues en pareil cas. Je n'aime pas être obligée de convoquer une audience simplement pour pouvoir assigner un témoin.

Si nous pouvions faire des vérifications en bonne et due forme, nous n'aurions pas ce problème. Nous pourrions nous présenter dans les bureaux de la GRC et examiner ses activités dans un dossier donné, pendant une certaine période. Nous pourrions ainsi nous adresser directement à la GRC, ce que je préférerais nettement à la tenue d'une audience chaque fois que se produit un événement majeur.

Le sénateur Joyal : Avez-vous fait cette recommandation précisément?

Ms. Heafey: Yes, we made a list of changes that we felt needed to be made for greater efficiency. It is possible that the budget would not be as high as we might think, because hearings need to take place in the province where the incident occurred, there are lawyers involved and it is never-ending planning.

Senator Joyal: Could we get that list of subjects that you mentioned so that it could be acknowledged by the members of this committee?

Ms. Heafey: Yes.

Senator Andreychuk: I would like to change the topic just slightly. Ms. Heafey, you have registered your difficulties in your position before. I want to ask both Ms. Pollak and Ms. Heafey about the fact that we are now told constantly by the government that we are in a different environment since 9/11, that terrorism is here to stay and that the government must be fully armed with all of these tools they talk about.

In the case of CSIS, from your perspective in SIRC, do you believe that CSIS officers and officials are armed with sufficient tools to do their job vis-à-vis terrorism? I appreciate, Ms. Heafey, that you have a limited ability to do the assessments; do you believe that the RCMP has sufficient tools to investigate terrorism activity in Canada?

Ms. Pollak: This is a difficult question for me to answer because I do not work inside the agency day to day. I am not a CSIS operator, but I think they have the legislated tools they need, that the powers they have been given remain effective. I do not think they or we would say that those need to be substantially changed.

Where there may be some need for the service to gain some new tools of the trade would be in terms of the kinds of technologies that are developing, which are obviously as equally available to the bad guys as they are to the good guys. Therefore, there are a lot of encryption devices, there is Internet-based communication, there is steganography; there are all kinds of techniques that I as a Luddite really could not go into in any great detail, but I know these are in the hands of people who are trying to avoid detection and plan bad things. We need to be mindful of the extent to which our laws may prevent the service from keeping pace with those kinds of advances, so that they at least are able to keep up with the people they are supposed to be keeping an eye on.

That would be my comment. The world is changing much more quickly than we may realize, because it is global activity now. We do not have the geographic restrictions on terrorist activities that were the norm only 20 years ago when the service was first

Mme Heafey : Oui, nous avons fait une liste des changements qui, selon nous, devraient être faits pour améliorer l'efficacité. Il est possible que le budget ne soit pas aussi élevé qu'on le pense, parce que lorsqu'il faut tenir des audiences, elles ont lieu dans la province où s'est produit l'incident. Il y a des avocats, et la planification est une corvée sans fin.

Le sénateur Joyal : Pourrions-nous obtenir une liste des sujets que vous avez mentionnés pour que les membres de ce comité puissent en prendre connaissance?

Mme Heafey : Oui.

Le sénateur Andreychuk : Sans m'éloigner du sujet, j'aimerais parler un peu d'autre chose. Madame Heafey, vous avez fait état des difficultés associées à votre poste auparavant. J'aimerais demander à Mesdames Pollack et Heafey ce qu'elles pensent de l'argument que leur répète constamment le gouvernement, à savoir que l'environnement a changé depuis le 11 septembre 2001, que le terrorisme fait partie de notre réalité pour de bon et donc, que l'État doit être bien armé avec les instruments dont parle le gouvernement.

Votre perspective au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité vous permet-elle de conclure que le personnel du Service canadien du renseignement de sécurité dispose des instruments dont il a besoin pour contrer le terrorisme? Je comprends, Madame Heafey, qu'il vous est difficile de faire des évaluations; croyez-vous que les instruments dont dispose la Gendarmerie royale du Canada sont suffisants pour faire enquête sur les activités terroristes au Canada?

Mme Pollak : Il m'est difficile de répondre à cette question parce que je ne suis pas chaque jour au cœur des activités du Service canadien du renseignement de sécurité. Je n'en suis pas une dirigeante, mais je crois que cet organisme a les instruments juridiques dont il a besoin. Ses pouvoirs demeurent suffisants. Je ne pense pas qu'on entendrait ses dirigeants dire qu'il faut des changements substantiels à cet égard.

S'il y a un domaine où le Service canadien du renseignement de sécurité aurait besoin d'être mieux équipé, ce serait sans doute celui des nouvelles technologies, que les méchants peuvent se procurer tout autant que les bons. Ainsi, il y a beaucoup de dispositifs de cryptage, il y a la communication par l'Internet et il y a la stéganographie. Il y a toutes sortes de techniques, et, en tant que profane, je ne peux pas vraiment en parler de façon détaillée. Mais je sais que des gens mal intentionnés disposent de ces techniques et s'en servent pour essayer d'échapper à toute surveillance et pour planifier des méfaits. Nous devons rester conscients des entraves que peuvent contenir nos lois et qui sont susceptibles d'empêcher le Service canadien du renseignement de sécurité de s'adapter à l'évolution technologique. Nos agents ne doivent pas se faire distancer sur ce plan par les gens qu'ils sont censés surveiller.

Voilà mon commentaire. Le monde change beaucoup plus rapidement que nous le pensons, parce que les activités terroristes sont maintenant planétaires. Les barrières géographiques qui étaient la norme il y a 20 ans, lorsque le Service canadien du

established. People can communicate around the world at any time of the day or night. They do not have to worry about whether the person on the other end is even awake.

These are all matters that need to be kept in mind when you are dealing with the global terrorist threat that is definitely real.

Ms. Heafey: I do not have anything to add to that.

Senator Andreychuk: With respect to CSIS, we know that in the United States, it was not the lack of legislative capacity or tools that led to 9/11. There were facts known. If I understand the 9/11 commission findings, it was lack of the capability to paint the big picture and know what was happening with the terrorists. That is very much a function of analysis as opposed to gathering of information. Analysis is the key to success.

In what way has CSIS changed its hiring practices, its analytical practices, in all of the areas that make for better analysis of information? Have you discerned any changes since 9/11 or are we still operating as we did before?

Ms. Pollak: This is a question that might be better put to somebody from the service. I do know that they are very mindful of the need to recruit people from many communities so that they have the linguistic and cultural knowledge to work in the environment that has evolved over the last 20 years.

The threat in 1984 came primarily from the Soviet Union. Where is the Soviet Union today? There are still threats from those corners of the world, but many of them are different. Some are indeed still the same, but I will not go into details. We all know that things have changed. Today the service places most of its resources in the area of counterterrorism — and the origins of terrorism evolve. They are very mindful of that and have made efforts to recruit people who have the skills they require.

How dramatically it has changed in three years, I really could not tell you.

Senator Andreychuk: Am I to infer from that that SIRC itself has not done any sort of analysis or reflection in its broad mandate to determine whether the CSIS of old is still the best possible utilization of an intelligence service? In other words, I saw the oversight role of SIRC as including emerging issues and reflecting on some of the changes in intelligence work. Has anything been done in SIRC to look at the new?

renseignement de sécurité a été établi, n'existent plus. Les gens peuvent communiquer à toute heure du jour et de la nuit avec n'importe qui dans le monde. Ils n'ont même plus besoin de se demander si, à l'autre bout du monde, leur correspondant est éveillé.

Ce sont des questions qu'il faut garder à l'esprit dans la lutte contre le terrorisme international, qui constitue une menace véritable.

Mme Heafey : Je n'ai rien à ajouter à ce qui vient d'être dit.

Le sénateur Andreychuk : Concernant le SCRS, nous savons qu'aux États-Unis, ce n'est pas l'absence d'instruments juridiques qui a entraîné les attentats du 11 septembre 2001. On avait bel et bien recueilli des indices, mais, si j'en crois le rapport de la commission d'enquête sur ces attentats, on n'a pas réussi à avoir la vue d'ensemble qui aurait permis de déchiffrer les intentions des terroristes. Pour y arriver, il aurait fallu bien analyser l'information, plutôt que de simplement la recueillir. La clé de la réussite est l'analyse.

De quelle manière le SCRS a-t-il changé ses pratiques d'embauche et d'analyse dans tous les domaines qui contribuent à une bonne analyse de l'information? Avez-vous pu constater des changements depuis le 11 septembre 2001 ou bien est-ce que nous fonctionnons toujours comme avant?

Mme Pollack : Il faudrait mieux poser cette question à une personne du SCRS. Je sais qu'ils sont très conscients du besoin de recruter des gens de diverses minorités pour disposer des connaissances linguistiques et culturelles leur permettant de travailler dans un environnement qui a évolué au cours des 20 dernières années.

En 1984, la principale menace venait de l'Union soviétique. Où est l'Union soviétique aujourd'hui? Il y a encore des menaces venant de ces endroits du monde, mais ce sont des menaces différentes. Il y a des menaces de cette époque qui existent encore, mais je n'entrerai pas dans les détails. Nous savons tous que les choses ont changé. Aujourd'hui, le SCRS consacre la plupart de ses ressources à lutter contre le terrorisme, et l'origine du terrorisme change au fil du temps. Les gens du SCRS en sont très conscients et ont fait des efforts pour recruter des personnes ayant les compétences voulues.

Quelle a été l'ampleur des changements depuis trois ans? Je ne saurais vous dire.

Le sénateur Andreychuk : Dois-je déduire de ce que vous venez de dire que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité lui-même n'a fait aucune analyse ou réflexion dans le cadre de son vaste mandat en vue de déterminer si les méthodes traditionnelles du SCRS sont toujours les meilleures pour un service de renseignement? Autrement dit, je croyais que le devoir de surveillance qui incombe au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité englobait les nouveaux enjeux et la réflexion sur les changements dans le milieu du renseignement. A-t-on fait quelque chose au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour étudier la nouvelle donne?

Ms. Pollak: Most definitely. Let me explain. First of all, our role is to review. It is not oversight. I do like to be clear on the distinction between the two terms. We do not look at what the service is deciding to investigate today. We look backwards after an investigation has gone a certain distance, and we decide whether it has been completed.

Senator Andreychuk: The committee knows that it is only a review body. However, in your review, there are lessons learned. Is that not what we always say?

Ms. Pollak: Yes, I was planning to move to that point. We definitely are looking at what kinds of investigations they are undertaking and, in a very broad sense, where the resources are being placed.

We do not have any means of examining their recruitment practices. Issues of pure management and control of the service fall only within the purview of the director. SIRC has no capacity to give them direction or recommendations about how they go about recruiting.

However, we do ask these questions. For example, every time we visit a CSIS regional office, whether in Ottawa or Vancouver or Toronto, we ask: "What are your practices in terms of recruitment; are you succeeding in getting the mix that you are looking for; where are your gaps?" We do look at this. We also, each year, take great care to devise a research plan that will reflect what is topical, what is front of mind for Canadians. If you look at our last few annual reports, I would hope you would see that we have looked at, for example, their investigation of Sunni Islamic extremism. The year after 9/11, we looked back because we wanted to inform ourselves on how clued in they were. Did they know what was going on with this probably not even an emerging threat at that point, a very real threat, but one that hit us all in the face on September 11?

Our work is meant to provide focus and to determine that the service is not staying mired in the past but is concentrating its investigations where they ought to be in order to protect the security of Canada and Canadians.

Senator Andreychuk: In that vein, what do you do with your analyses? What feedback do you give to either the government or CSIS?

Ms. Pollak: All of our reviews, which are the lengthy research projects of which our annual report is a very fine distillation — you are only seeing the tip of the iceberg in that public report — are sent both to the director, because obviously there is no point in us identifying gaps or issues and not bringing them to the attention of the service itself, and to the Inspector General, who performs an internal watchdog function. That person reports to the Deputy Solicitor General, and therefore is essentially there for the minister.

Mme Pollack : Certainement. Permettez-moi de vous expliquer. Premièrement, notre rôle consiste à examiner et non à surveiller. Je tiens à faire la distinction entre les deux termes. Notre regard ne porte pas sur ce que le SCRS est en train de faire maintenant. Notre travail est plutôt rétrospectif. Il porte sur le travail d'enquête déjà fait, que nous considérons comme terminé.

Le sénateur Andreychuk : Le comité sait qu'il s'agit seulement d'un organisme d'examen. Toutefois, il y a des leçons à tirer de vos examens. N'est-ce pas ce qu'on dit toujours?

Mme Pollack : Oui, j'avais l'intention d'en parler. Nous examinons bien sûr le genre de travail d'enquête fait par le SCRS ainsi que, d'une manière très générale, l'affectation de ses ressources.

Nous ne sommes pas en mesure d'examiner les pratiques d'embauche du SCRS. Les questions d'ordre purement administratif relèvent uniquement du directeur. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ne peut aucunement indiquer la voie à suivre ou faire des recommandations en ce qui concerne le recrutement.

Toutefois, nous posons bel et bien des questions à ce sujet. Par exemple, chaque fois que nous visitons un bureau régional du SCRS, qu'il soit à Ottawa, à Vancouver ou à Toronto, nous demandons aux gens : « Quelles sont vos pratiques de recrutement? Arrivez-vous à vous doter du personnel dont vous avez besoin? Où sont vos faiblesses? » Nous nous intéressons à ces questions. De plus, chaque année, nous prenons grand soin de préparer un plan de recherche mettant l'accent sur les sujets névralgiques, c'est-à-dire sur ce qui préoccupe les Canadiens avant toute chose. Si vous jetez un coup d'œil à nos derniers rapports annuels, vous verrez que nous avons examiné, par exemple, l'enquête du SCRS sur l'extrémisme sunnite. L'année après l'attentat du 11 septembre 2001, nous avons étudié les travaux antérieurs du SCRS pour savoir dans quelle mesure il était au parfum de ce qui se tramait. Que savait-il sur ce qui n'était probablement même pas vu comme une nouvelle menace sérieuse à l'époque, même si elle était bien réelle et que nous en avons tous été abasourdis le 11 septembre?

Notre travail consiste à mettre les véritables enjeux en lumière et à déterminer si le SCRS reste embourbé dans le passé plutôt que de concentrer ses efforts sur la collecte de renseignements vraiment utiles pour protéger le Canada et sa population.

Le sénateur Andreychuk : Pour poursuivre dans cette veine, dites-moi ce que vous faites avec vos analyses. Quels commentaires adressez-vous au gouvernement ou au SCRS?

Mme Pollack : Tous nos rapports d'examen, qui sont de longs projets de recherche dont nous avons beaucoup distillé le contenu une fois qu'ils se retrouvent dans notre rapport annuel — on ne voit que la pointe de l'iceberg dans ce rapport public — tous rapports d'examen, dis-je, sont envoyés au directeur du SCRS, puisqu'il serait inutile de cerner les faiblesses ou les problèmes sans en informer le SCRS lui-même. Nos rapports d'examen sont envoyés aussi à l'inspecteur général, qui agit comme chien de garde interne. Cette personne relève du sous-solliciteur général. Elle est donc l'antenne du ministre.

We are informing the government and the service of our findings.

Senator Andreychuk: One of the original problems was that the intelligence capacity was under the RCMP, and when the two were separated, report after report pointed out the turf wars. I sat on a security committee of the Senate in the late 1990s, when turf wars were still an issue, although it seemed to be heading in the right direction. There was more cooperation.

One of the other major points made three years ago was that there must be a sharing of information. Have you delved into that problem, and what have you recommended?

Ms. Pollak: The question of the relationship between CSIS and the RCMP is always paramount for us. It is one we pose every time we visit a regional office and every time we look at an investigation. We ask what information has been shared and we also ask about the relationship.

Five years into my position with SIRC, I would say with complete confidence that it is a good working relationship. Inevitably, you do have occasional personality clashes, but I would not want to suggest that it goes beyond that. It is not systemic or institutional. I think they understand and recognize that they must work effectively together because they have common cause in some areas. It is a very healthy relationship on the whole.

Senator Andreychuk: One of the concerns that have been raised is that we are now sharing information beyond our borders. While we may do it for the basic purposes of stopping terrorism, there is an anxiety that perhaps some of the information in the hands of other countries may be used for purposes other than those we intended.

Have any cases come up where there has been some difficulty with sharing information with other authorities? Do you have any fears about that yourself, that it may be misused by other authorities?

Ms. Pollak: We are very sensitive to the issue. Obviously, nobody can ignore what happened to Mr. Arar. It is again a subject that we always probe when we are looking at CSIS investigations; whom have they shared information with, including foreign states, what is the nature of that information — it does vary from country to country, depending on the level of trust and the length of the history between Canada and the country in question.

We have not seen any specific instances where information has been passed to another country that caused us concern. It is something we always are mindful of and are looking for.

Nous communiquons nos observations et au gouvernement, et au SCRS.

Le sénateur Andreychuk : L'un des problèmes à l'origine était que les activités de renseignement relevaient de la GRC. Lorsque cette responsabilité lui a été retirée, nous avons vu nombre de rapports mettre en relief les guerres de territoires entre les deux organismes. J'ai fait partie d'un comité du Sénat sur la sécurité à la fin des années quatre-vingt-dix, alors que les guerres de territoires constituaient encore un problème, même si on semblait faire des progrès et qu'il y avait davantage de coopération.

Selon un autre point de vue important exprimé il y a trois ans, il fallait qu'on s'échange l'information. Avez-vous approfondi cette question, et qu'avez-vous recommandé?

Mme Pollack : La question de la relation entre le SCRS et la GRC est toujours primordiale à nos yeux. C'est une question que nous posons chaque fois que nous visitons un bureau régional et chaque fois que nous examinons une enquête. Nous cherchons à savoir quelle information a été échangée et nous nous renseignons sur la relation entre les deux organismes.

Après avoir occupé pendant cinq ans mon poste actuel au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, je dirais sans avoir peur de me tromper que la relation de travail est bonne. Il y a inévitablement des conflits de personnalités à l'occasion, mais je ne veux pas qu'on s'imagine que les problèmes vont au-delà de cela. Il n'y a pas de problème systémique ou enraciné dans les institutions. Je crois que les deux organismes comprennent qu'ils doivent collaborer efficacement parce que, dans certains domaines, ils poursuivent les mêmes objectifs. Dans l'ensemble, la relation est très saine.

Le sénateur Andreychuk : L'un des principaux problèmes soulevés est celui des échanges d'information par-delà nos frontières. Quoique ces échanges aient fondamentalement pour but de contrer le terrorisme, on s'inquiète de la possibilité que certains renseignements se retrouvent entre les mains de pays qui pourraient les utiliser à d'autres fins.

Y a-t-il eu des cas où les échanges d'information avec d'autres autorités ont posé problème? Craignez-vous que de l'information soit employée à mauvais escient par d'autres autorités?

Mme Pollack : Nous sommes très sensibles à ce problème. Évidemment, personne ne peut ignorer ce qui est arrivé à M. Arar. C'est un autre sujet auquel nous portons toujours une attention particulière lorsque nous examinons les enquêtes du SCRS. Nous voulons savoir avec qui il y a eu des échanges d'information, notamment avec quels États. Nous voulons connaître la nature de cette information, qui varie d'un pays à l'autre, selon le degré de confiance accordé au pays et l'historique de sa relation avec le Canada.

Nous n'avons vu aucun cas particulier où la communication d'information à un autre pays a suscité des inquiétudes chez nous. Nous sommes toujours conscients des risques à cet égard, et nous leur portons toujours une attention particulière.

Senator Andreychuk: Both of you have made comments about what changes you think are necessary. Are there any other areas of a broader intelligence system that would be helpful? In other words, we seem to be dealing with people in their own areas. My concern is that at the end of the day, we have all of these pieces. Do we have the best system overall and the best accountability for that system? We are giving up a lot of rights to various agencies and tolerating a lot of intrusions. I am wondering whether, in the end, we are paying too high a price because of this pigeonholing. Do you have any advice as to how we can make the system better for the purposes of protecting us, thereby making the price we are paying by giving up some of our rights worth it, as opposed to having all this busy activity so that in the end, we wonder if we are any safer? When I read the newspapers, I am bombarded with evidence of gaps. It did not work because it was not in my area; it was in someone else's area. Is there any way we can improve the entire system?

Ms. Pollak: I have a few thoughts. There are a number of forms of accountability that public institutions ought to, and do for the most part, respect in Canada. I would like to say that reviews are great, but you can review agencies to death that are meant to be out there doing investigations. That way, they are completely tied up in knots always responding to the review mechanisms. I would simply say, let us not forget about the ministers. There are ministers for each of these agencies. The ministers are the people to whom these heads of agencies are accountable.

The ministers should be speaking to Parliament as well and accounting for the activities of their agencies. That is an observation. You also have the Privacy Commissioner, the Information Commissioner and the Auditor General. They are all very important pieces of that puzzle, and they all have expertise and powers that can assist in ensuring that those agencies with a lot of power exercise it appropriately and within the law.

Ms. Heafey: First of all, I do not think the Information Commissioner will be looking at the same issues as we would be looking at. I would like to give you an example. You may know of it already, and if you do, stop me.

In Northern Ireland they certainly know a lot about terrorism, and they have a police ombudsman there who has extraordinary powers. Her name is Ms. Nuala O'Loan. She has a very large staff and does all the investigations. Where there are complaints, she does audits. It has not hampered the police services there. It is going very well. They do not always like it, but who does? I do not like it either when the Information Commissioner or the Privacy Commissioner comes to our organization and says we have not

Le sénateur Andreychuk : Vous avez toutes les deux fait des commentaires à propos des changements qui vous semblent nécessaires. Y aurait-il d'autres domaines où des changements pourraient être utiles pour améliorer le système de renseignement dans sa globalité? Autrement dit, on dirait que nous avons affaire à des gens qui travaillent chacun dans leur coin. Je crains qu'au bout du compte, nous nous retrouvions avec un système trop fragmenté. Notre système est-il le meilleur qui soit, et la responsabilisation de ses acteurs est-elle optimale? Nous abandonnons beaucoup de droits à divers organismes et nous tolérons beaucoup d'intrusions. Je me demande si, au bout du compte, nous ne sommes pas en train de payer un prix trop élevé à cause de cette compartimentation. Auriez-vous des conseils à nous donner sur ce que nous pourrions faire pour rendre le système plus apte à nous protéger, de manière à ce qu'il en vaille la peine de payer le prix que nous payons et d'abandonner les droits que nous abandonnons? Nous assistons plutôt aujourd'hui à tout un remue-ménage qui ne nous rassure pas beaucoup en ce qui a trait à notre sécurité. Lorsque je lis les journaux, je suis bombardé d'information mettant des failles en évidence. Ça n'a pas fonctionné parce que ce n'était pas dans mon domaine; ça relevait de quelqu'un d'autre. Y aurait-il une façon d'améliorer le système dans son ensemble?

Mme Pollack : J'ai quelques idées. Il y a un certain nombre de mécanismes de responsabilisation qui doivent être employés dans les institutions publiques et qui le sont d'ailleurs dans une large mesure au Canada. Avec des examens, on peut paralyser des organismes qui sont censés s'employer à faire des enquêtes. Ils sont alors empêtrés parce qu'ils passent leur temps à réagir aux examens. Je dirais simplement que nous ne devrions pas oublier les ministres. Il y a des ministres à la tête de chacun de ces organismes. Les dirigeants de ces organismes ont des comptes à rendre à leur ministre.

Les ministres devraient rendre compte des activités de leurs organismes devant le Parlement. Je le dis à titre d'observation. Il y a aussi le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information et le Bureau du vérificateur général. Ils détiennent tous trois des éléments importants de la solution. Ils ont de l'expertise et des pouvoirs qui peuvent être utiles lorsqu'on doit veiller à ce que les organismes ayant beaucoup de pouvoirs les exercent judicieusement et dans le respect de la loi.

Mme Heafey : Premièrement, je ne pense pas que le Commissariat à l'information s'occupe des mêmes problèmes que nous. J'aimerais vous donner un exemple à cet égard. Vous le connaissez peut-être déjà alors si c'est le cas, vous n'avez qu'à m'interrompre.

En Irlande du Nord, on est certainement bien au courant de la question du terrorisme et il s'y trouve un ombudsman qui s'occupe de la police et qui possède des pouvoirs extraordinaires. C'est Mme Nuala O'Loan qui occupe cette fonction. Elle dispose d'un personnel très important et effectue toutes les enquêtes. Lorsqu'il y a des plaintes, elle fait des vérifications. Pourtant, les services de police là-bas arrivent quand même très bien à faire leur travail. Les policiers ne sont pas toujours heureux qu'on passe

done something. It is part of what we need to do; it is part of what we have to live with. I know that in Northern Ireland it is not a problem.

Ms. Heafey: The excuse sometimes given by agencies, that it will prevent them from doing their work, is not valid in my view. I see our role as helping. We have spotted things after the fact that have been very helpful to the RCMP, perhaps drawing their attention to troublesome areas or to members in a certain area that they would have no way of knowing about.

If the agencies are organized and have certain powers, then they should be accountable. I do not think the complaint about being reviewed to death, which I have heard from the RCMP, is valid.

Senator Andreychuk: Thank you.

Senator Cools: I have been listening to the witnesses with great interest and I thank them for their considerable candour.

I believe I voted on the bill when the security branch of the RCMP became the new entity of CSIS. You have registered your profound concerns with great clarity before the committee. My question pertains to what I hear as the underlying problem, such that the entire system is failing. By "system," I mean ministerial responsibility. Many of the problems that you have spoken to should be dealt with by able and competent ministers, but obviously, that does not happen. In a way it is a failure of ministerial responsibility and so one would think that Parliament would step in; and I view Parliament as a weak institution these days. It would seem that Parliament is not capable of holding a single minister to account. To what extent will these problems be fixed by another amendment to another act or another decision to set up another review board or commission? At what point do we have to face the problem for what it is — a Constitutional failing of the system, particularly in respect of ministerial responsibility and accountability of the department?

We cannot get a minister to come before any of the committees on which I serve. I am not a member of this committee, but rather I am sitting in for another senator today. Ministers will appear before a committee for two hours on a bill that is lengthy and complex, and then disappear; and we might not hear from the minister for another year. Yet, when officials of a department appear before the committee, they raise issue after issue and problem after problem. Why do ministers not raise these matters for the committee? Why do ministers not troubleshoot all of these problems? How many more commissions will we have? How

ainsi leur travail au peigne fin, mais qui en serait content de toute manière? Je ne suis pas contente, moi non plus, lorsque le Commissariat à l'information ou le Commissariat à la protection de la vie privée vient nous voir pour nous dire que nous avons manqué à une obligation. Ça fait partie du travail que nous avons à faire. Nous devons nous en accommoder. Je sais qu'en Irlande du Nord, ça ne pose pas de problème.

Mme Heafey : À titre d'excuse, les organismes disent parfois que le regard qu'on jette ainsi sur eux les empêche de faire leur travail. Mais je ne suis pas d'accord avec cette affirmation. En fait, nous sommes là pour les aider. En révélant des problèmes après coup, nous avons déjà été très utiles à la GRC. Nous avons peut-être attiré son attention sur des domaines problématiques ou sur des membres œuvrant dans un certain domaine dont ils n'auraient pas pu entendre parler autrement.

Les organismes disposent de moyens et de pouvoirs. Ils devraient par le fait même avoir des comptes à rendre. Je ne pense pas que la GRC puisse vraiment se plaindre d'être paralysée par les examens comme je l'ai entendue le faire.

Le sénateur Andreychuk : Merci.

Le sénateur Cools : J'écoute les témoins avec beaucoup d'intérêt et je les remercie pour leur sincérité.

Je crois avoir voté lors de l'adoption du projet de loi transformant la direction générale de la sécurité de la GRC pour en faire une nouvelle entité nommée SCRS. Vous avez communiqué très clairement vos inquiétudes au comité. Ma question porte sur ce qui semble être le problème sous-jacent causant les ratés du système dans son ensemble, selon ce que j'entends dire. Par « système », je veux dire la responsabilité ministérielle. Un bon nombre de problèmes, parmi ceux dont vous avez parlé, pourraient être résolus par des ministres ayant les capacités et les compétences nécessaires, mais ce n'est manifestement pas ce qui se produit. D'une certaine manière, c'est l'échec des ministres à s'acquitter de leur responsabilité. On pourrait s'attendre, en pareil cas à ce que le Parlement intervienne, mais le Parlement est à mes yeux une institution faible par les temps qui courent. Il semble que le Parlement ne soit pas capable d'exiger qu'un seul ministre lui rende des comptes. Dans quelle mesure ces problèmes seront-ils résolus par une autre modification à une autre loi ou une autre décision pour établir un autre comité ou une autre commission d'examen? À quel stade finirons-nous par prendre la pleine mesure du problème de la responsabilité ministérielle et de l'obligation des ministères et des organismes à rendre compte, problème qui est en fait d'origine constitutionnelle?

Nous ne pouvons pas obtenir d'aucun ministre qu'il témoigne devant aucun des comités dont je suis membre. Je ne fais pas normalement partie du présent comité, mais j'y remplace plutôt un autre sénateur aujourd'hui. Les ministres se présentent devant un comité pendant deux heures pour parler d'un volumineux et complexe projet de loi, puis ils disparaissent, et nous n'entendons plus parler d'eux pendant un an. Pourtant, lorsque les fonctionnaires d'un ministère témoignent devant un comité, ils soulèvent de nombreux problèmes. Pourquoi les ministres ne parlent-ils pas de ces problèmes aux comités? Pourquoi ne

many more independent agencies will be set up? How many more taxpayers' dollars will be spent? These are political questions for the most part, but I cannot help but wonder where the minister is in dealing with these problems.

I served on a tribunal and I know that some agencies and government departments suffer from ministerial negligence. They seem to need some serious ministerial supervision. Perhaps you cannot answer or comment on that, but what thoughts do you have? This issue bothers me deeply, that so many of these tasks have been taken away in the name of independence. There was a time, for example, when the parole authority fell under one department of government, until someone took it away, and the number of parole board members, plus staff, kept growing. The point is that ministers are not doing their jobs.

The Chairman: Perhaps I might say one or two things. To date in this committee we have had quite fulsome attention from ministers who are prepared to reappear if asked. We have on the committee list ministers who will appear for the first time as well as ministers who will reappear. To date, Senator Cools, we have enjoyed quite fulsome access to the ministers, and when such issues as these arise, we will certainly consider inviting ministers to come back.

Senator Cools: Well, perhaps the minister should come back and answer the concerns that these witnesses have raised directly. Obviously, Madam Chairman, you must be a woman of great influence, because I served on the National Defence and Security Committee when Bill C-17, the Public Safety Act, was before us. The then minister appeared before the committee for a short time and we heard from two witnesses in all. The bill went back to the Senate after a few days before the committee and there was little debate on it. The kinds of questions raised by the witnesses today should also have been put within the context of Bill C-17.

The Chairman: Certainly, we have quite a while yet before the committee will have completed its task. I think all the ministers who have been before us have indicated that they would be willing to reappear before the committee.

Senator Cools: I have no doubt that someone will come, but I am making a larger point.

The Chairman: Perhaps our witnesses would care to comment on that.

Senator Cools: I am not up to date on these kinds of issues because I do not work on them. At some time, this government and future governments will have to pay more attention to ensuring that our system functions. I am hearing from the

cherchent-ils pas à les résoudre? Combien de commissions faudra-t-il encore créer? Combien d'organismes indépendants faudra-t-il former? Combien d'argent des contribuables devra-t-on encore dépenser? Ce sont essentiellement des questions d'ordre politique, mais je ne peux m'empêcher de me demander où sont les ministres lorsque vient le temps de résoudre ces problèmes.

J'ai fait partie d'un tribunal, et je sais que certains organismes et certains ministères fédéraux souffrent de négligence ministérielle. Ils auraient besoin vraisemblablement d'une supervision plus sérieuse de la part de leur ministre. Vous ne pouvez peut-être pas répondre ou faire des commentaires à ce sujet, mais quelles sont vos idées? Je suis grandement préoccupée lorsque je constate qu'un si grand nombre de tâches sont soustraites à la responsabilité ministérielle au nom de l'indépendance. Il fut un temps, par exemple, où les libérations conditionnelles relevaient d'un ministère, jusqu'à ce qu'on lui retire cette responsabilité. Alors, le nombre de commissaires chargés des libérations conditionnelles s'est accru, de même que le nombre d'employés. En somme, les ministres ne font pas leur travail.

La présidente : Je devrais peut-être signaler une ou deux choses. À venir jusqu'à maintenant, les ministres ont accordé toute l'attention nécessaire à notre comité et ils sont prêts à revenir témoigner si nous leur demandons. Nous avons dans notre liste des ministres qui viendront témoigner pour la première fois ainsi que des ministres qui y sont déjà venus et qui reviendront. Jusqu'à ce jour, sénateur Cools, nous avons eu pleinement accès aux ministres, et à mesure que nous traiterons de diverses questions, nous envisagerons certainement la possibilité d'inviter des ministres à revenir témoigner devant nous.

Le sénateur Cools : Eh bien, la ministre devrait peut-être revenir pour nous parler des problèmes soulevés directement par ces témoins. Manifestement, madame la présidente, vous êtes une femme très influente, parce que j'ai fait partie du Comité de permanent de sécurité nationale et de la défense lorsque le projet de loi C-17, sur la sécurité publique, nous a été soumis. Le ministre de l'époque a témoigné devant le comité pendant une brève période, puis nous avons entendu au total deux témoins. Le projet de loi est retourné au Sénat après quelques jours d'étude par le comité et n'a fait l'objet que d'un bref débat. Les questions soulevées par les témoins aujourd'hui auraient dû l'être également lors de l'étude du projet de loi C-17.

La présidente : Il nous reste certainement un bon bout de chemin à parcourir avant que le comité ait terminé son travail. Je crois que tous les ministres qui sont venus témoigner ont indiqué qu'ils seraient prêts à revenir nous voir.

Le sénateur Cools : Je n'ai aucun doute qu'il se trouvera quelqu'un pour revenir, mais j'essaie plutôt de faire valoir un argument de manière générale.

La présidente : Nos témoins ont peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Le sénateur Cools : Je ne suis pas tout à fait au courant de ce genre de problèmes, parce que je ne m'y consacre pas. À un moment ou un autre, le gouvernement actuel et les gouvernements futurs devront veiller davantage à ce que notre système

witnesses today that it is not working. You are suggesting that if we had one more power here or one more task over there, the system might work.

Senator Jaffer often raises these kinds of issues. On these matters, you are dealing with people in a direct manner. If people feel maltreated or wrongly prosecuted, it is not an abstract matter; rather, it is their personal lives.

Ms. Heafey: Senator, I have been at the commission for seven and one-half years. After the first year I tried to whip up interest among members of Parliament. I always made a point of sending letters and my annual report. In the report I pointed out the problems and offered to speak to members of Parliament. I did not know what else to do. I could not get Parliament to notice that there are problems. Now, I know there are so many other things going on that sometimes it is difficult to focus on one agency. We certainly did try to get that going so we could indicate in my annual reports all the continuing problems that we were experiencing and that needed attention.

That is why I would love to have a dedicated parliamentary committee to look at and be involved in this area. I think it is important and should happen; and it will, obviously.

Senator Cools: I was very struck by the pleas from you people for assistance to do the work you have been asked to do. You are not asking for anything other than to do what your enacting legislation or your authorities and your mandates direct you to do. You are just basically asking to be allowed to function, to do the job that is supposed to be done. It made me think that perhaps this government should try to do the job it is supposed to be doing too. That would help a lot, I think.

Thank you, Madam Chairman. It is an extremely serious question, chairman, whether it is this subject matter or another. We know that Senator Kenny's committee is out there doing great work, but this Parliament has a particular job. The first job of Parliament is to make sure that the government functions well, and that governance is working well. Perhaps, Madam Chairman, we should begin a debate on that.

The Chairman: That is a question, Senator Cools, that one could take to the Senate. However, I can assure you that I have never been on a more energized committee than this one. Indeed, every witness we have keeps us very well informed and also curious to learn new things. This group we have had today is terrific. We are listening closely. We will pass views along; and as we roll along, we certainly will be having ministers back.

At the moment, however, I have the responsibility for making sure that all of our senators have an opportunity to ask questions in the committee. We have now, for the first time in weeks, reached round two. Senator Jaffer has had her name down, and Senator Joyal, and I certainly want to give Senator

fonctionne. J'entends les témoins nous dire qu'à l'heure actuelle, il ne fonctionne pas comme il faut. Vous semblez dire que si nous avions un pouvoir de plus par ci ou une tâche de plus par là, le système pourrait fonctionner.

Le sénateur Jaffer met souvent en évidence les problèmes de ce genre, qui ont trait aux personnes de manière tout à fait directe. Si des gens se sentent maltraités ou s'ils sont poursuivis à tort, le problème n'est pas abstrait. Il touche les vies des gens.

Mme Heafey : Madame le sénateur, je dirige la Commission des plaintes du public contre la GRC depuis sept ans et demi. Après la première année, j'ai essayé d'attirer l'attention des députés à grand renfort de lettres et de rapports annuels. Dans ces rapports, j'ai souligné des problèmes et j'ai offert aux députés de leur parler. Je ne sais pas ce que j'aurais pu faire de plus. Je ne suis pas parvenue à sensibiliser le Parlement aux problèmes. Je sais qu'il y a beaucoup d'autres chats à fouetter et qu'il est parfois difficile de s'occuper d'un organisme en particulier. Mais nous avons certainement œuvré dans ce sens, de manière à indiquer dans nos rapports annuels les problèmes que nous rencontrons continuellement et qui nécessitent une attention particulière.

C'est pourquoi j'aimerais beaucoup qu'il y ait un comité parlementaire qui se consacre exclusivement à ce dossier. Je pense que c'est important. Et de toute évidence, mon vœu sera exaucé.

Le sénateur Cools : J'ai été frappée par vos plaidoyers en vue d'obtenir l'aide dont vous avez besoin pour vous acquitter des tâches qu'on vous a confiées. Vous ne demandez rien d'autre que de pouvoir faire ce qui est prévu dans la loi ou de pouvoir accomplir le mandat qui vous est donné par les décideurs. Vous demandez simplement qu'on vous permette de fonctionner, de faire le travail qui devrait normalement être réalisé. Ce qui me fait dire que le gouvernement devrait tâcher de faire son travail, lui aussi. Ça nous aiderait beaucoup, je crois.

Merci, madame la présidente. C'est une question extrêmement sérieuse, que nous soyons dans un domaine ou un autre. Nous savons que le comité du sénateur Kenny accomplit un travail formidable, mais le Parlement a une responsabilité particulière : avant toute chose, il doit voir à ce que le gouvernement fonctionne bien et à ce que les affaires de l'État soient prises en charge comme il se doit. Peut-être que nous devrions commencer un débat là-dessus, madame la présidente.

La présidente : Sénateur Cools, c'est une question qui pourrait être posée au Sénat. Cependant, je peux vous assurer que je n'ai jamais fait partie d'un comité aussi énergique. Chaque témoin nous informe beaucoup et éveille notre curiosité. Il nous donne le goût d'en savoir plus. Le groupe d'aujourd'hui est formidable. Nous écoutons attentivement. Nous allons transmettre les points de vue exprimés. Au fil de nos travaux, nous allons certainement revoir des ministres.

À l'heure actuelle, toutefois, il est de mon devoir de m'assurer que tous les sénateurs membres de notre comité ont l'occasion de poser des questions. Pour la première fois depuis des semaines, nous avons atteint le deuxième tour. Madame le sénateur Jaffer et monsieur le sénateur Joyal ont demandé à prendre la parole, et je

Lynch-Staunton his opportunity to question these witnesses because I know he has words of wisdom to say.

Senator Jaffer: I appreciate, Ms. Pollak, what you told us. We certainly have learned where we should be making some recommendations. I have two things to ask you. When travelling across the country, I found that people, even if they are aware of SIRC, are not willing to go to SIRC. I would like to hear from you as to what you are doing to make yourself known, especially in ethnic communities. What outreach work are you doing?

I have a very serious concern. I come from the province where the Air India trials took place. More than that, I have been involved in that for 20 years, trying to get government to give justice to these families that have lost their loved ones.

A respected lawyer by the name of Robert Matas asked in an article in *The Globe and Mail* on April 8, 2005, why did the Security Intelligence Review Committee, a CSIS oversight committee, fail to do a proper report on the spy agency's handling of the Air India case? SIRC concluded in 1992 that nothing of value was lost by the erasure of wiretap tapes; and then Michael Code, one of the lawyers who defended Bagri, said that was just nonsense. CSIS was sitting on a gold mine and reasonable diligence required them to know that. Their duty at that point was to preserve it and to pass it on.

I have a copy of your 1992 report. You had said, and I am paraphrasing, that CSIS did fulfill its mandate to investigate the possible terrorist threats and advise the appropriate authority. In light of what the judge has now said in the Air India case, are you planning to revisit your report and review what you had said in 1992?

Ms. Pollak: First, I do not think I could agree with what Robert Matas wrote in *The Globe and Mail* when he talked about not doing a thorough review. That report ran close to 200 pages, and I know that it represented many months of work and an extensive review of all of the documents related to the case that were held by the service.

I was not there; I want to make it clear. I came to SIRC many years after all of these events. The chair of the committee at the time, John Bassett, is no longer alive. There are not too many current people who could speak to this. In my own mind, I do not for a moment believe that SIRC did not look at everything that was available. I know that they did an extensive amount of work.

veux certainement donner au sénateur Lynch Staunton la possibilité de poser des questions aux témoins parce je sais qu'il peut nous faire bénéficier de sa sagesse.

Le sénateur Jaffer : J'apprécie ce que vous nous avez dit, madame Pollack. Nous avons certainement pu nous apercevoir que nous devrions faire certaines recommandations. J'ai deux questions à vous poser. Dans mes voyages au pays, j'ai constaté que même les gens qui connaissent le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ne sont pas portés à s'adresser à lui. J'aimerais savoir ce que vous faites pour vous faire connaître, en particulier au sein des minorités ethniques. Quel travail faites-vous à cet égard?

J'ai de graves préoccupations. Je viens de la province où ont eu lieu les procès concernant l'attentat du vol d'Air India. Qui plus est, je m'efforce depuis 20 ans de convaincre le gouvernement de rendre justice aux familles qui ont perdu des êtres chers.

Dans un article publié par le *Globe and Mail* le 8 avril 2005, un avocat réputé du nom de Robert Matas se demande pourquoi le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui doit surveiller le SCRS, a omis de produire un rapport en bonne et due forme sur le travail du SCRS dans le dossier du vol d'Air India. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a conclu en 1992 qu'aucune information importante n'avait été perdue lors de l'effacement des enregistrements d'écoute électronique. Puis, Michael Code, l'un des avocats ayant défendu Bagri, est venu dire que cette dernière affirmation n'avait aucun sens. Le SCRS détenait une mine d'information et, en faisant preuve d'une diligence raisonnable, il aurait dû s'en apercevoir. Il avait le devoir de conserver cette information, puis de la communiquer aux personnes concernées.

J'ai un exemplaire de votre rapport de 1992. Vous dites dans ce rapport que le SCRS s'est acquitté de son mandat d'enquêter sur les menaces terroristes éventuelles et d'avertir les autorités compétentes. Compte tenu de ce que le juge a dit dans l'affaire du vol d'Air India, avez-vous l'intention de revoir votre rapport et de corriger ce que vous avez dit en 1992?

Mme Pollack : Premièrement, je ne pense pas pouvoir être d'accord avec Robert Matas lorsqu'il dit, dans le *Globe and Mail*, qu'il n'y a pas eu d'examen rigoureux. Le rapport avait près de 200 pages, et je sais qu'il a été le fruit de plusieurs mois de travail. Les documents rattachés à l'affaire qui étaient entre les mains du SCRS ont tous été examinés soigneusement.

Je n'y étais pas à cette époque. Je veux que ce soit bien clair. Je suis arrivée au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité de nombreuses années après tous ces événements. Le président du comité, John Bassett, est décédé depuis lors. Aujourd'hui, il y a peu de gens qui pourraient parler de cette affaire en toute connaissance de cause. Mais pour ma part, je ne doute pas que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a examiné toute l'information qui était disponible. Je sais que les gens du comité ont abattu une grosse besogne dans ce dossier.

At this juncture, unless we were asked to do so, the committee has no plans to do a review because I do not think there are any new documents for us to look at. I believe they were all there when we did our review in 1992. The outcome of the trial obviously came as a surprise and a shock to many people, but I do not think there is anything new for us to learn.

Senator Jaffer: Not even after what the judge had to say about CSIS's behaviour? You do not think it is necessary to look at that as a review body?

Ms. Pollak: The judge did make some negative statements about the erasure of the tapes, and we criticized them for the same thing. We said it differently, but we did not really say anything different from what the judge said.

I think that SIRC's Air India review was fairly critical of the service. We identified why some things had happened in the way they had, why the tapes were erased, but we certainly did not say it was okay and give them a pat on the back. I think we would agree with the judge's view of the matter, but that was 20 years ago.

Senator Jaffer: Has SIRC met with the families at all?

Ms. Pollak: They did in 1992 when they did their Air India review.

Senator Jaffer: What about outreach with the ethnic community? What kind of outreach have you been doing?

Ms. Pollak: We do not do outreach as such. We have made some substantial efforts, and I think with some successes in the past couple of years, to improve our website and to make contact through that website, through new publications. I personally go out to speak at universities and try to explain what our role is to young people. Of course, these days, the young people in universities are a mix of the Canadian population, so that is my small piece of the puzzle.

It is a small agency. As you may have heard in my aside to my colleague, we are 20 people when we are fully staffed, which we often are not. We really do not have the resources to be going out and physically making contact with communities.

Senator Jaffer: Have you thought of making contact through ethnic media?

Ms. Pollak: No.

Senator Lynch-Staunton: Thank you, Madam Chairman. I apologize for being late. If any of my questions have been covered, please stop me and I will go to the transcript.

À ce stade-ci, à moins qu'on nous demande de le faire, notre comité n'envisage pas d'effectuer un examen, parce que je ne crois pas qu'il y ait de nouveaux documents à étudier. Je pense que tous les documents étaient là lorsque nous avons effectué notre examen, en 1992. Il est évident que l'issue du procès a constitué une surprise et un choc pour un grand nombre de personnes, mais je ne pense pas que nous apprendrions quoi que ce soit de nouveau.

Le sénateur Jaffer : Même pas après avoir entendu les propos du juge au sujet du comportement du SCRS? Vous ne pensez pas que vous devriez le faire en tant qu'organisme d'examen?

Mme Pollak : Le juge a effectivement formulé des remarques négatives au sujet de l'effacement des bandes, et nous avons critiqué le SCRS pour la même raison. Nous l'avons fait d'une façon différente, mais nos observations n'étaient pas vraiment différentes de celles du juge.

Je pense que l'examen effectué par le CSARS relativement à l'enquête sur la catastrophe d'Air India renfermait pas mal de critiques à l'endroit du service. Nous avons déterminé pourquoi certaines choses s'étaient produites de cette façon, pourquoi les bandes avaient été effacées, mais nous n'avons certainement pas dit que c'était correct et nous n'avons pas adressé de félicitations au SCRS. Je pense que nous serions d'accord avec le point de vue du juge, mais cela date de 20 ans.

Le sénateur Jaffer : Le CSARS a-t-il rencontré les familles?

Mme Pollak : Il l'a fait en 1992, lorsqu'il a mené son examen relativement à la catastrophe d'Air India.

Le sénateur Jaffer : Qu'en est-il de la prise de contact avec la communauté ethnique? Quel genre de mesures le CSARS a-t-il pris en ce sens?

Mme Pollak : Nous ne prenons pas contact comme tel avec la communauté. Nous avons fait des efforts importants qui, je pense, ont connu un certain succès depuis quelques années, afin d'améliorer notre site Web et d'établir un contact par l'entremise de ce site et au moyen de nouvelles publications. Je me rends personnellement dans les universités afin d'expliquer notre rôle aux jeunes. Évidemment, les jeunes qui fréquentent les universités de nos jours forment un microcosme de la population canadienne. Par conséquent, c'est en quelque sorte ma petite pièce du puzzle.

Le CSARS est une petite agence. Comme vous l'avez peut-être entendu lorsque je parlais à mon collègue, notre effectif compte 20 personnes lorsqu'il est complet, ce qui est rarement le cas. Nous n'avons vraiment pas les ressources nécessaires pour faire des démarches et rencontrer en personne les membres des collectivités.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous songé à établir des contacts par l'entremise des médias ethniques?

Mme Pollak : Non.

Le sénateur Lynch-Staunton : Merci, madame la présidente. Je m'excuse d'être en retard. Si n'importe laquelle de mes questions a déjà été traitée, interrompez-moi. Je consulterai le compte rendu.

The last time we met, we had the RCMP commissioner here. I was disappointed that he had with him a member of the OPP and a member of the Ottawa police force, so we could not quiz him exclusively on matters relating to RCMP activities.

I hope, Madam Chairman, that we will have him back with his officials as soon as possible, and perhaps also ask him to explain why he is satisfied with what in effect is an emasculated complaints commission, if I can use that term, when I have not heard CSIS complain about its supervisory commission.

That being said, I would like to ask the chair of the complaints commission, how many complaints are before you right now? What are you doing right now?

Ms. Heafey: Complaints related to national security matters or all complaints?

Senator Lynch-Staunton: Complaints related to RCMP activities.

Ms. Heafey: There are 783. That is from Alberta to British Columbia, New Brunswick, all the way to the Yukon.

Senator Lynch-Staunton: Have they been lodged with you or processed by you?

Ms. Heafey: They have been lodged by us.

Senator Lynch-Staunton: Let me go back. If I want to lodge a complaint, I go to you. Then what do you do?

Ms. Heafey: Well, we usually give it to the RCMP, which is what the legislation requires, unless you are a member of a very vulnerable population. There are some people who have maybe experienced a very ugly incident with the RCMP and will complain, but when they find out that the first investigator will be another RCMP member, they back away and get very uncomfortable. Whenever we can, in that case we do it, but normally it goes to them. That is the way the legislation is set up. They look at it. They investigate. They make a report to the complainant, and if the complainant is happy with that, that is where it ends. If the complainant is not happy, then they come to us and ask us to review what the RCMP has done.

Senator Lynch-Staunton: Can you entertain an investigation without the commissioner's approval?

Ms. Heafey: Yes.

Senator Lynch-Staunton: I read this too quickly. My impression was that you needed the commissioner's approval. When does the commissioner step in?

Ms. Heafey: Well, the commissioner steps in as soon as we pass the complaint over to them. We get a complaint, we send it to them, then they investigate and the commissioner reports back to the complainant.

Senator Lynch-Staunton: Did you say there are occasions where you need not go to the commissioner?

La dernière fois que nous nous sommes réunis, le commissaire de la GRC était avec nous. J'étais déçu du fait qu'il était accompagné d'un représentant de la Police provinciale de l'Ontario et d'un autre du Service de la police d'Ottawa, parce que nous ne pouvions lui poser des questions touchant exclusivement des dossiers ayant trait aux activités de la GRC.

Madame la présidente, j'espère que le commissaire reviendra ici le plus tôt possible avec ses adjoints. Peut-être pourrions-nous lui demander d'expliquer pourquoi il est satisfait de ce qui est en réalité une commission des plaintes émasculée, si je peux employer ce terme, compte tenu que je n'ai pas entendu le SCRS se plaindre de sa commission de supervision.

Cela dit, j'aimerais demander à la présidente de la commission des plaintes de nous dire combien de plaintes sont présentement devant son agence? Que fait la commission en ce moment?

Mme Heafy : Vous parlez des plaintes liées à la sécurité nationale ou de toutes les plaintes?

Le sénateur Lynch-Staunton : Des plaintes liées aux activités de la GRC.

Mme Heafy : Nous en avons 783. Il y en a de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick, jusqu'au Yukon.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ces plaintes ont-elles été présentées directement à votre commission, ou ont-elles été traitées par celle-ci?

Mme Heafy : Elles ont été portées par nous.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je me reprends. Si je veux porter plainte, je m'adresse à vous. Que faites-vous à partir de là?

Mme Heafy : Eh bien, nous transmettons habituellement la plainte à la GRC, comme l'exige la loi, sauf si la personne fait partie d'un groupe très vulnérable. Il y a des personnes qui ont parfois eu une expérience très négative avec la GRC et qui portent plainte. Toutefois, lorsqu'elles apprennent que le premier enquêteur est un autre membre de la GRC, elles reculent et deviennent très mal à l'aise. Dans un tel cas, nous nous occupons nous-mêmes de la plainte si nous le pouvons, mais normalement celle-ci est transmise à la GRC. C'est ce que prévoit la loi. La GRC étudie la plainte. Elle fait enquête, puis elle remet un rapport au plaignant. Si celui-ci est satisfait, le dossier est clos. Si le plaignant n'est pas satisfait, il revient nous voir et il nous demande d'examiner ce que la GRC a fait.

Le sénateur Lynch-Staunton : Pouvez-vous mener une enquête sans l'approbation du commissaire?

Mme Heafy : Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'ai lu ce document trop rapidement. Je croyais que vous aviez besoin de l'approbation du commissaire. À quel moment le commissaire intervient-il?

Mme Heafy : Le commissaire intervient dès que nous transmettons la plainte à la GRC. Lorsque nous recevons une plainte, nous l'envoyons à la GRC, qui mène une enquête, puis le commissaire fait ensuite rapport au plaignant.

Le sénateur Lynch-Staunton : Avez-vous dit qu'il y a des cas où vous n'avez pas à vous adresser au commissaire?

Ms. Heafey: I do not need to send it to the RCMP.

Senator Lynch-Staunton: How do you decide what goes to the RCMP and what does not?

Ms. Heafey: As I said, if it is a situation where I think the person is just too vulnerable, then we will investigate ourselves and not send it to the RCMP. We will alert them — we have received this complaint and are investigating it.

Senator Lynch-Staunton: Is it a discretionary thing?

Ms. Heafey: It is discretionary.

Senator Lynch-Staunton: Could all complaints then be considered to be from vulnerable people and need not go to the RCMP?

Ms. Heafey: That is correct, except we do not have the resources to do that very often.

Senator Lynch-Staunton: Do you have a loophole there where you can entertain a complaint without the commissioner's approval?

Ms. Heafey: That is right.

Senator Lynch-Staunton: How many do you say you have now?

Ms. Heafey: We have 783.

Senator Lynch-Staunton: Are they actually before you right now for investigation?

Ms. Heafey: No, not for investigation. They are complaints that we have received. Some have been sent to them and some we are doing. For the most part, they are sent to the RCMP. I cannot break it down for you today.

Senator Lynch-Staunton: Well, I wish you would. When I read about your commission, I was sympathizing with you because the RCMP actually had a veto power over you, but now, from what I hear, that is not necessarily so.

Ms. Heafey: I am not sure whether we are getting confused. Maybe I am confused. They decide whether or not I get the information that I want. That is the problem.

Senator Lynch-Staunton: Can you entertain a complaint without asking the commissioner's approval, if that is the right wording?

Ms. Heafey: That is right.

Senator Lynch-Staunton: However, can they deny you access to the information to properly assess that complaint?

Ms. Heafey: That is right. That is the problem.

Mme Heafy : Je ne suis pas tenue d'envoyer la plainte à la GRC.

Le sénateur Lynch-Staunton : Comment déterminez-vous les plaintes qui sont transmises à la GRC et celles qui ne le sont pas?

Mme Heafy : Comme je l'ai dit, si j'estime que la personne est trop vulnérable, nous menons l'enquête nous-mêmes et nous ne transmettons pas la plainte à la GRC. Nous prévenons simplement la GRC que nous avons reçu une plainte et que nous allons faire enquête relativement à celle-ci.

Le sénateur Lynch-Staunton : S'agit-il d'un pouvoir discrétionnaire?

Mme Heafy : C'est discrétionnaire.

Le sénateur Lynch-Staunton : Dans ce cas, est-ce que vous pourriez juger que toutes les plaintes proviennent de personnes vulnérables et, par conséquent, qu'elles ne doivent pas être transmises à la GRC?

Mme Heafy : Oui, sauf que nous n'avons pas les ressources nécessaires pour enquêter nous-mêmes très souvent.

Le sénateur Lynch-Staunton : Y a-t-il une disposition qui vous permette de vous occuper d'une plainte sans l'approbation du commissaire?

Mme Heafy : Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton : Combien de plaintes avez-vous dit que la commission doit traiter en ce moment?

Mme Heafy : Nous en avons 783.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ces plaintes sont-elles présentement à la commission aux fins d'enquête?

Mme Heafy : Non, elles ne feront pas l'objet d'une enquête par nous. Il s'agit de plaintes que nous avons reçues. Certaines d'entre elles ont été transmises à la GRC, tandis que nous nous occupons des autres. La plupart sont envoyées à la GRC. Je ne suis pas en mesure de vous donner les chiffres précis aujourd'hui.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'aurais aimé que vous puissiez le faire. Lorsque j'ai lu au sujet de votre commission, j'ai éprouvé de la sympathie pour vous, parce que je croyais que la GRC avait un droit de veto sur vous, mais d'après ce que j'entends ce n'est pas nécessairement le cas.

Mme Heafy : Je me demande si nous ne sommes pas en train de semer une certaine confusion. Peut-être suis-je confuse. La GRC décide si je vais obtenir ou non les renseignements que je veux. C'est ce qui pose problème.

Le sénateur Lynch-Staunton : Pouvez-vous vous occuper d'une plainte sans demander l'approbation du commissaire? J'espère que j'emploie le libellé approprié.

Mme Heafy : Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton : Mais la GRC peut-elle vous refuser l'accès à des renseignements dont vous avez besoin pour évaluer adéquatement la plainte?

Mme Heafy : Oui et c'est là le problème.

Senator Lynch-Staunton: Out of those you have before you, on how many will you be denied information do you think? What is the batting average?

Ms. Heafey: Well, for the most part they are fairly benign complaints that do not require a lot of information, but there is a small group that maybe has to do with national security or with information from an informant. We are prevented from seeing anything like that. We have a complaint now like that, where someone's home and barn were searched. No charges were ever laid, and therefore this man is very upset and says, "My barn was searched, no charges were laid, so where do I go? You people help me." However, we cannot get the information to report to him because the RCMP is saying we cannot have it.

Senator Lynch-Staunton: Now SIRC does not have the same problem?

Ms. Pollak: No.

Senator Lynch-Staunton: Does CSIS have to give you the information or have to cooperate?

Ms. Pollak: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: Are they more sensitive to security and sensitive intelligence matters than the RCMP?

Ms. Pollak: Well, of course, that is all they do. The RCMP is also involved in regular policing, and I imagine quite a number of those complaints are not related to security. That is the difference.

Senator Lynch-Staunton: If the commissioner were here today and I asked him why he accepts this kind of passive — if that is insulting I will retract it — complaints commission as opposed to having something more active that would really help the RCMP, what would he reply? I hope he does come and I will ask him. I am sure you have asked him, chair.

Ms. Heafey: I have not received an acceptable reply to that. We are in court right now trying to settle that. We are in the Federal Court of Appeal on May 11, trying to get some information on this complaint that I just summarized, in the hope that the court will say, "Yes, turn over the information," and then we can respond to the complainant.

Senator Lynch-Staunton: We will leave it at that. Thank you.

The Chairman: Some around the table will recall that Commissioner Zaccardelli, when he was here the last time, did indicate that he would be quite pleased to come back and bring with him associates from the RCMP. Therefore we will have another session with him, and I would imagine that some of these questions will be raised.

Le sénateur Lynch-Staunton : Parmi les plaintes que vous avez en main, dans combien de cas pensez-vous qu'on va vous refuser l'accès à l'information? Quel est le pourcentage à cet égard?

Mme Heafey : Dans la plupart des cas, il s'agit de plaintes relativement simples qui ne nécessitent pas beaucoup de renseignements, mais il y en a quelques-unes qui peuvent avoir trait à la sécurité nationale ou aux renseignements fournis par un informateur. On nous empêche de voir quelque renseignement que ce soit de cette nature. Nous avons présentement une plainte semblable, qui a trait au fait que la maison et la grange d'une personne ont été fouillées. Aucune accusation n'a jamais été portée. Par conséquent, cet homme est très en colère et dit : « Ma grange a été fouillée, aucune accusation n'a été portée. Par conséquent, qu'est-ce que je peux faire? Aidez-moi. » Toutefois, nous ne pouvons obtenir les renseignements qui nous permettraient de lui faire rapport, parce que la GRC dit que nous ne pouvons les obtenir.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le CSARS n'a pas le même problème?

Mme Pollak : Non.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le SCRS est-il tenu de vous fournir les renseignements demandés ou de collaborer?

Mme Pollak : Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le SCRS est-il plus sensible à la sécurité et aux questions délicates ayant trait au renseignement que la GRC?

Mme Pollak : Évidemment, parce que c'est tout ce dont ce service s'occupe. La GRC mène aussi des activités policières courantes et j'imagine qu'un bon nombre de plaintes n'ont pas trait à la sécurité. C'est la différence.

Le sénateur Lynch-Staunton : Si le commissaire était ici aujourd'hui et que je lui demandais pourquoi il accepte ce genre de commission des plaintes passive — si c'est insultant je vais me rétracter — au lieu d'avoir une agence plus active qui aiderait réellement la GRC, que répondrait-il? J'espère qu'il va venir ici. Je vais lui poser la question. Madame la présidente, je suis certain que vous lui avez posé cette question.

Mme Heafey : Je n'ai pas obtenu de réponse acceptable. Nous sommes présentement en cour afin d'essayer de régler cette question. Nous allons devant la Cour d'appel fédérale le 11 mai pour essayer d'obtenir des renseignements relativement à la plainte à laquelle je viens de faire allusion. Nous espérons que la cour dira à la GRC : « Vous devez fournir les renseignements demandés ». Ceci nous permettrait ensuite de répondre au plaignant.

Le sénateur Lynch-Staunton : Nous allons nous arrêter là. Je vous remercie.

La présidente : Certains sénateurs ici présents se souviennent sans doute que la dernière fois qu'il est venu ici, le commissaire Zaccardelli a dit qu'il serait heureux de revenir et d'emmener avec lui des cadres de la GRC. Par conséquent, nous aurons une autre séance avec lui et j'imagine que certaines de ces questions seront soulevées.

Senator Joyal: I would like to draw to the attention of Senator Lynch-Staunton that part of the question that he has raised in relation to the power of the RCMP to refuse to release a document or information is covered by paragraph 45.41(2)(b) of the RCMP Act, which I quoted to our witnesses as being the empowering capacity of the commissioner to refuse to disclose documents or come forward with additional information that might be requested by the public complaints commissioner.

I would like to ask a final question in relation to the proposal that you, Ms. Heafey, made at the Arar commission, that a national commission of inquiry over security matters should be established to oversee all the activities of the various units, be it CSIS, be it telecommunication information, be it what we covered this morning, FINTRAC. We have asked the witnesses about the capacity to overview their activities and they could not provide us with a satisfactory answer.

Could you expand on the reason you made that suggestion and why we should take it upon ourselves to adopt it to answer some of the preoccupations that have been raised here today?

In other words, convince us that you were right when you made that recommendation to the Arar commission and why we should, in fact, include it as one of the main recommendations of this committee following the questions that were put by Senator Andreychuk, I believe.

Ms. Heafey: Senator, a part of the mandate of the Arar commission was to look at the RCMP.

Due to my experience with CSIS and the RCMP, and because of what happened with the appointment of the Arar commission, I wanted to look at the whole instead of focusing only on us. I think our legislation needs to be repaired and amended.

It is very possible in the climate in which we live today that another situation such as the Maher Arar matter will arise. In that event, we would have a body with the power to look across the board at all the agencies involved in national security. It would not have to be a large body, but it would acquire expertise. I say that because I have seen what the Arar commission has struggled with. For people from the outside who do not know this area, it is very difficult and complex. It would be more effective to have a body that already has expertise and has the power to look at everything in cooperation with us and with SIRC than to have another Arar commission. I do not know how many millions that commission will end up costing, and that is not the fault of Mr. Justice O'Connor.

A body that knows the area and how to get information, and that touches more than one agency would be the proper body to do the job, perhaps calling on our expertise and that of the RCMP and SIRC. I believe that would be much more efficient

Le sénateur Joyal : Je signale au sénateur Lynch-Staunton qu'une partie de la question qu'il a posée relativement au pouvoir de la GRC de refuser de fournir un document ou des renseignements est visée par l'alinéa 45.41(2)b) de la Loi sur la GRC. J'ai signalé à nos témoins que c'est la disposition qui donne au commissaire le pouvoir de refuser de fournir des documents ou des renseignements supplémentaires pouvant être demandés par la Commission des plaintes du public.

J'aimerais poser une dernière question relativement à la proposition que vous, madame Heafey, avez faite à la commission Arar, portant qu'une commission nationale d'enquête sur les questions liées à la sécurité soit créée afin d'encadrer toutes les activités des divers services, qu'il s'agisse du SCRS, des renseignements sur les télécommunications, ou de l'organisme dont nous avons traité ce matin, le CANAFE. Nous avons interrogé les témoins sur la capacité de superviser leurs activités, mais ceux-ci n'ont pu nous fournir une réponse satisfaisante.

Pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez fait cette suggestion et pourquoi nous devrions l'adopter de façon à répondre à certaines des préoccupations qui ont été soulevées ici aujourd'hui?

En d'autres mots, convainquez-nous que vous aviez raison lorsque vous avez formulé cette recommandation à la commission Arar et dites-nous pourquoi le comité devrait l'inclure dans ses recommandations principales, suite aux questions posées, sauf erreur, par le sénateur Andreychuk.

Mme Heafy : Monsieur le sénateur, une partie du mandat de la commission Arar consistait à se pencher sur la GRC.

Compte tenu de mon expérience avec le SCRS et la GRC, et compte tenu de ce qui s'est passé lors de la création de la commission Arar, j'ai voulu tenir compte de l'ensemble de la situation au lieu de me concentrer uniquement sur notre propre situation. Je pense qu'il est nécessaire de modifier les dispositions législatives pertinentes.

Dans le contexte actuel, il est très possible qu'un autre cas comme l'affaire *Maher Arar* se produise. Si c'était le cas, nous aurions un organisme ayant le pouvoir de se pencher sur tous les services qui s'occupent de la sécurité nationale. Il ne serait pas nécessaire d'avoir un grand organisme, mais celui-ci aurait les compétences spécialisées nécessaires. Je dis cela parce que j'ai vu ce qui a posé des problèmes à la commission Arar. La tâche est très difficile et complexe pour les personnes qui ne sont pas issues du milieu. Il serait plus efficace d'avoir un organisme possédant déjà les compétences nécessaires et ayant le pouvoir de tout examiner, en collaboration avec nous et avec le CSARS, que d'avoir une autre commission Arar. Je ne sais pas combien de millions de dollars cette commission va coûter en bout de ligne, mais ce n'est pas de la faute du juge O'Connor.

L'organisme qu'il faut pour faire ce travail doit connaître le secteur, savoir comment obtenir les renseignements voulus et se pencher sur plus d'une agence. Il pourrait, au besoin, faire appel à notre expertise et à celle de la GRC et du CSARS. Je pense qu'une

than establishing commissions, at the end of which, and after great expense, the people who have acquired expertise will not necessarily stay with the government.

Although I am not lobbying for this, we have spent a lot of time thinking about the most efficient means for conducting such inquiries. Such an agency could grow and would be in place with a core of expertise if another commission such as the Arar commission were required. We could contribute our expertise with the RCMP; SIRC could do the same with CSIS; the CSE commissioner could do the same with the CSE. That is what I envisioned.

Senator Joyal: Do you see it having a policy role? We always try to learn from our mistakes. I believe that Canadians are concerned about whether all these agencies are looking after the important issues of the day rather than being so preoccupied with their own domain that they are unaware of what is happening outside and are taking no preventive initiatives. Many who analyzed what happened in the United States said that all the information existed within the various agencies but no one put it all together.

Senator Jaffer referred to the very dramatic Air India issue. Should we have been able to prevent this? Was no one informed that something was being planned? Intelligence gathering does not happen overnight. You have to develop an integrated network. You have to exercise a lot of initiative before you become effective in intelligence gathering. Once you get intelligence, it must be properly analyzed and strategic judgments must be made on it, and so on.

We have heard 17 witnesses in this study, I believe, and I am still not convicted that someone somewhere is overseeing everything. I still have the perception that there is FINTRAC, there is CSIS and there is the RCMP running after the bad guys, and so on. Is there someone somewhere who has the responsibility of making the strategic decisions?

All that information has to serve a purpose, and that is not to correct, *ex post facto*, a disaster. Its purpose is to prevent a disaster. We all talk about the threat, but it seems that no one can put his finger on what the threat is for Canada.

I have listened as carefully as I can, as I am not an expert on these issues. However, although I am confident that everyone is working in good faith to the best of their ability and is dedicated and honest, I am not reassured that the overall system is the best it can be after three years and the expenditure of \$10 billion.

Ms. Pollak: We have to distinguish between a discussion about strategic coordination and policy direction and integrated review or oversight. They are not the same thing, and I believe you are envisioning two different kinds of roles for such a board.

telle mesure serait beaucoup plus efficace que de créer des commissions très coûteuses, sans compter qu'au bout du compte les personnes qui ont acquis les compétences nécessaires ne restent pas nécessairement avec le gouvernement.

Même si je ne fais pas de lobbying à cet égard, nous avons consacré beaucoup de temps à songer à la façon la plus efficace de mener de telles enquêtes. Une telle agence pourrait se développer et elle disposerait d'un noyau de personnes ayant les compétences spécialisées nécessaires si une autre commission telle que la commission Arar était nécessaire. Nous pourrions faire bénéficier cette agence de notre expérience avec la GRC. Le CSARS pourrait faire de même avec le SCRS, et le commissaire du CST pourrait en faire autant avec le CST. C'est ce à quoi je pensais.

Le sénateur Joyal : Voyez-vous cet organisme jouer un rôle en matière de politique. Nous essayons toujours d'apprendre de nos erreurs. Je pense que les Canadiens se demandent si toutes ces agences se penchent sur les grandes questions d'actualité, au lieu de se préoccuper de leur propre secteur de responsabilité au point d'en oublier ce qui se passe à l'extérieur et de ne prendre aucune initiative préventive. Un bon nombre de ceux qui ont analysé ce qui s'est produit aux États-Unis ont dit que les diverses agences étaient en possession de tous les renseignements pertinents, mais que personne ne les a mis tous ensemble.

Le sénateur Jaffer a fait allusion à la tragédie d'Air India. Aurions-nous dû être capables de prévenir cette tragédie? N'y avait-il personne qui savait que quelque chose se tramait? La recherche de renseignements prend du temps. Il faut mettre au point un réseau intégré. Il faut faire preuve d'une grande initiative pour devenir efficace. Une fois que l'on a les renseignements en main, ceux-ci doivent être analysés correctement et des décisions stratégiques doivent être prises en fonction de ces données, et ainsi de suite.

Sauf erreur, nous avons entendu 17 témoins dans le cadre de cette étude, et je ne suis toujours pas convaincu que quelqu'un, quelque part, supervise l'ensemble des activités. J'ai encore l'impression qu'il y a le CANAFE, qu'il y a le SCRS et qu'il y a la GRC qui courent après les méchants. Y a-t-il quelqu'un, quelque part, qui a la responsabilité de prendre les décisions stratégiques?

Tous ces renseignements doivent servir à une fin et cette fin ne consiste pas à corriger un désastre après coup. Elle consiste à prévenir le désastre. Nous parlons tous de la menace, mais il semble que personne ne puisse mettre le doigt sur ce qu'est la menace pour le Canada.

J'ai écouté aussi attentivement que possible, compte tenu que je ne suis pas un spécialiste de ces questions. Bien que je ne doute pas que tous travaillent de bonne foi et au meilleur de leur compétence, que tous sont dévoués et honnêtes, je ne suis pas convaincu que le système pris dans son ensemble soit le meilleur possible après trois ans et des dépenses de 10 milliards de dollars.

Mme Pollak : Il faut établir une distinction entre, d'une part, la coordination stratégique et l'orientation de politique, et, d'autre part, l'analyse ou la surveillance intégrée. Ce ne sont pas les mêmes choses et je pense que vous visualisez deux genres de rôle différents pour une telle commission.

You are absolutely right that it is essential that there be an integrated locus — one decision point — for policy direction and guidance to the agencies so that everyone is more or less in sync with each other. That is not to say that we want to break down the independence of the different agencies, because they do have different mandates, and that is for a reason. However, it is essential that there be a broadly understood policy direction.

You are right that part of the problem in the U.S. was that there was no connecting of the dots. It was not a lack of information. They had collected information on every conceivable aspect of what led to 9/11, but there was no place where it was all coming together, being assessed and forwarded to the decision makers and consumers who needed that information in order to take preventive action. It is an important issue here in Canada as well as in every other Western democracy.

I am still unclear on the need to have a broad review of organizations that, while they are part of the wider intelligence and security community, are not engaged in covert collection of intelligence that affects the lives of Canadians. I am not sure why we need a review of the assessment groups in Foreign Affairs, for example, or the Intelligence Assessment Secretariat in PCO. I am not beating anyone's drum, it is just that they do very different things from CSIS, which obtains warrants to listen to your phone conversations or survey your Internet activity without you ever knowing they are doing it.

What is the Intelligence Assessment Secretariat at PCO doing that we need to have reviewed? There are other agencies, in Citizenship and Immigration and DND, for example, that do not engage in covert intelligence collection against Canadians.

Why do we need that kind of review? Why is ministerial accountability not sufficient?

Senator Joyal: That is a subject, madam chair, for later.

The Chairman: Thank you. We have a significant amount of time left in our mandate, which takes us at least to the end of the year. We have learned a lot so far. With every group that comes before us, we learn more, and we also have more questions. We will continue on our trail, and you have been very helpful today. As has been indicated by colleagues, your comments will lead us into other discussions that will be related to what you have been talking to us about today.

You are working in an important and difficult part of our governing society, and we wish you well in what you do. Certainly, your views will be considered around this table as we continue our discussions, and we will continue them with the

Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites qu'un centre intégré — un centre de décisions — est nécessaire aux fins d'orientation de la politique et de prestation de conseils aux agences, afin que tous travaillent de façon plus ou moins concertée. Cela ne veut pas dire qu'on veut fragmenter l'indépendance des diverses agences, parce qu'elles ont effectivement des mandats différents et il en est ainsi pour une raison précise. Toutefois, il est essentiel d'avoir une orientation de politique qui soit comprise par l'ensemble des intervenants.

Vous avez raison de dire qu'une partie du problème aux États-Unis est liée au fait qu'un lien n'a pas été établi entre les divers renseignements. Le problème n'était pas dû à un manque de renseignements. Les autorités avaient obtenu des renseignements sur tous les aspects possibles et imaginables de la situation qui a mené aux événements du 11 septembre, mais il n'y avait aucun endroit où ces renseignements étaient regroupés, ce qui aurait permis de les étudier et de les communiquer aux décideurs et aux consommateurs qui en avaient besoin pour prendre des mesures préventives. C'est là un point important chez nous, au Canada, ainsi que dans toutes les démocraties occidentales.

Je ne suis toujours pas convaincue de la nécessité de procéder à un examen général d'organismes qui, tout en faisant partie de la communauté globale du renseignement et de la sécurité, ne s'adonnent pas à la collecte secrète de renseignements ayant une incidence sur la vie des Canadiens. Je ne suis pas certaine de la raison pour laquelle nous avons besoin, par exemple, d'un examen des groupes d'évaluation aux Affaires étrangères, ou du Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP. Je ne fait pas la promotion de qui que ce soit. C'est simplement qu'ils font des choses très différentes de ce que fait le SCRS, qui obtient des mandats pour écouter vos conversations téléphoniques ou pour surveiller vos activités sur Internet, tout à fait à votre insu.

Quelles sont les activités du Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP qui devraient faire l'objet d'un examen? Il y a d'autres agences, notamment à Citoyenneté et Immigration et au MDN, qui ne s'adonnent pas à des opérations secrètes de collecte de renseignements visant les Canadiens.

Pourquoi avons-nous besoin de ce genre d'examen? Pourquoi la responsabilité ministérielle n'est-elle pas suffisante?

Le sénateur Joyal : Madame la directrice exécutive, c'est un sujet que l'on va garder pour plus tard.

La présidente : Merci. Il nous reste beaucoup de temps en vertu de notre mandat, soit au moins jusqu'à la fin de l'année. Nous avons appris beaucoup de choses jusqu'à maintenant. Nous en apprenons davantage de chaque groupe qui vient témoigner devant nous, et nous avons aussi plus de questions. Nous allons poursuivre nos efforts. Vous nous avez été très utiles aujourd'hui. Comme certains collègues l'ont mentionné, vos observations vont nous orienter vers d'autres discussions qui seront liées aux points dont vous nous avez fait part aujourd'hui.

Vous oeuvrez dans un secteur important et difficile de notre société gouvernante, et nous vous souhaitons bonne chance dans votre travail. Il ne fait aucun doute que vos points de vue seront pris en considération autour de cette table, dans le cadre de nos

Commissioner of the RCMP, with ministers and all those who will come before us. You have left your mark, and we thank you very much for it.

At 7:00 p.m. tonight, we have our video conference with Australia.

Honourable senators, I declare this part of the meeting over.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, April 18, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 7 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call this meeting to order.

This is the eighteenth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of the committee.

In October of 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed.

The deadline for the passage of the bill was in mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians, with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation with the public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issue we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the Government of Canada and to the public. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

To date, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on threat environment, legal experts, as well as those involved in enforcement and intelligence gathering. This is a very special evening, as we return to the consideration of the international

discussions futures, notamment avec le commissaire de la GRC, avec des ministres et avec tous ceux qui viendront témoigner. Vous avez apporté votre contribution et nous vous en remercions beaucoup.

Ce soir, à 19 heures, nous aurons notre vidéoconférence avec l'Australie.

Honorables sénateurs, cette partie de la séance est terminée.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste, chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41), se réunit à 19 heures.

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, la séance est ouverte.

Nous en sommes à la dix-huitième réunion avec audition de témoins du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste. Je vais tout d'abord expliquer le mandat du Comité au bénéfice de nos téléspectateurs.

En octobre 2001, en réponse aux attentats terroristes perpétrés à New York, à Washington D.C. et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été prié d'accélérer l'étude de la mesure législative, et nous avons acquiescé.

La date butoir d'adoption de ce projet de loi était la mi-décembre 2001. Toutefois, on a alors estimé qu'il était difficile d'évaluer pleinement les incidences de ce projet de loi en si peu de temps. Pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard on demanderait au Parlement d'examiner les dispositions de la Loi et ses effets sur les Canadiens, avec l'avantage du recul et dans un climat moins tendu.

Le travail de ce comité spécial correspond à la part du Sénat pour s'acquitter de cette obligation. Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous présenterons un rapport au Sénat. Il comprendra toute question qui, à nos yeux, doit être traitée. Nous permettrons aussi que le compte rendu de nos travaux soit accessible au gouvernement ainsi qu'à la population du Canada. La Chambre des communes a pris le même genre d'initiative.

Jusqu'à ce jour, le comité a entendu des ministres et des hauts fonctionnaires, des spécialistes à l'échelon international et national du contexte de la menace qui pèse sur nous, des experts du domaine juridique, aussi bien que des responsables de l'application de la Loi et de la collecte de renseignements. Nous

threat environment, as we are joined by video conference by Professor David Wright-Neville.

Professor Wright-Neville is a professor at the School of Political and Social Inquiry, Monash University in Australia, where he works on the Global Terrorism Research Project.

Our video conference, colleagues, is limited to one hour, so your cooperation in keeping questions right on the button and answers as concise as possible is greatly appreciated.

Professor Wright-Neville, we are delighted to see you from this distance tonight. We look forward to your thoughts. This is an important part of our study. We hand the floor over to you.

Mr. David Wright-Neville, Professor, School of Political and Social Inquiry, Faculty of Arts, Monash University (Australia): Senators, it is a great honour to be invited to speak to you from this distance, and I thank you for the opportunity.

I will begin by giving you a brief outline of my background. Before returning to academe in Monash University, I worked for four years in the Australian intelligence community as a senior terrorism analyst. My specialization was Southeast Asia and the growing terrorist network in that part of the world. Since then, since returning to academe, I have continued to focus on Southeast Asia, particularly on groups as Jemaah Islamiyah, which was responsible for the Bali bombings in October 2002. More widely, I have looked at the links between groups in Southeast Asia and further afield, particularly in South Asia, in Pakistan, in Afghanistan and in the Middle East, and also into Western Europe and North America. I must confess, however, that Canada has not entered my radar screen, perhaps fortunately.

I have been asked to make a five-minute presentation — and to condense a complex issue into just five minutes is always difficult, of course. However, it seems to me that several years after the war on terror was announced, we are in a holding pattern. Although there have been some significant breakthroughs, including the arrests and deaths of a number of senior terrorist leaders, and the successful interruption of a number of terrorist cells around the world, against that it seems that the community of support that provides the oxygen from which these networks grow is continuing to consolidate and grow itself.

Specifically, with regard to Southeast Asia, we have seen a dramatic turnaround in the way in which many Indonesians, southern Filipinos, Malaysians, and southern Thais, view terrorism, the West and the battle between good and evil, to use a well-known, perhaps poorly calibrated, phrase.

vivrons ce soir un moment très spécial en compagnie de M. David Wright-Neville, avec qui nous reviendrons sur la question du contexte mondial de la menace. Nous nous entretiendrons avec M. Wright-Neville par vidéoconférence.

M. Wright-Neville enseigne à la School of Political and Social Inquiry, qui fait partie de l'Université de Monash, en Australie. Il collabore actuellement à un projet de recherche sur le terrorisme mondial.

La vidéoconférence durera une heure. Je vous invite donc, chers collègues, à poser des questions précises, pour obtenir les réponses les plus succinctes possible.

Monsieur Wright-Neville, nous sommes ravis de vous rencontrer, malgré la distance. Nous savons que vous avez beaucoup réfléchi à la question du terrorisme international, qui constitue une partie capitale de notre étude. Nous vous donnons la parole.

M. David Wright-Neville, professeur, School of Political and Social Inquiry, Faculté des arts, Université de Monash (Australie) : Mesdames et messieurs, c'est pour moi un grand honneur d'avoir été invité d'aussi loin, et je vous remercie de me donner cette occasion de m'adresser à vous.

Je vais débiter par un bref aperçu de mes antécédents. Avant de retourner à l'enseignement à l'Université Monash, j'occupais des fonctions d'analyste principal du terrorisme au sein des services australiens de renseignement. Je m'intéressais particulièrement à l'Asie du Sud-Est et au réseau terroriste de plus en plus imposant dans cette partie du monde. Depuis mon retour à l'université, j'ai continué de concentrer mes travaux sur l'Asie du Sud-Est, sur des groupes comme le Jemaah Islamiyah, responsable de l'attentat la bombe commis à Bali en octobre 2002. J'ai également étudié les liens entre divers groupes de l'Asie du Sud-Est et ceux d'autres régions comme l'Asie du Sud, le Pakistan, l'Afghanistan et le Moyen-Orient, de même que l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. Je tiens à préciser que je n'ai pas encore vu le Canada sur mon écran radar, pour le mieux j'espère.

On m'a demandé de livrer un exposé de cinq minutes. Je ne vous cacherai pas qu'il est extrêmement difficile de faire le résumé d'une question aussi complexe en cinq minutes. Cependant, plusieurs années après l'annonce de la guerre au terrorisme, mon avis est que nous sommes actuellement en période d'attente. Malgré certaines percées intéressantes, y compris l'arrestation et la mort de certains des grands vizirs du terrorisme, ou encore l'étouffement des activités de certaines cellules terroristes dans le monde, il n'en demeure pas moins que le terreau qui fournit l'oxygène essentiel à l'expansion de ces réseaux ne cesse de se raffermir et de se développer.

Pour ce qui concerne l'Asie du Sud-Est plus particulièrement, nous avons constaté un virage marqué dans la façon dont les Indonésiens, les Philippins, les Malaisiens et les Thaïlandais du Sud envisagent le terrorisme, l'Occident et la lutte entre le bien et le mal — une expression que j'utilise avec grande circonspection.

In a recent survey in Indonesia, a majority of people suggested they believe that Osama bin Laden can be trusted to “do the right thing.” Positive views of the United States have fallen from 70 per cent to around 10 per cent in that same period. This attitudinal dynamic is providing a lot of rhetorical raw material for terrorist recruiters in Indonesia, who are continuing to replenish their stocks, to replace those who have been arrested or killed in counterterrorist operations. The holding pattern very much reflects a sort of hiatus, whereby these new recruits into the system are being drilled and trained and taught to counteract the counterterrorism measures that have been successfully used against their peers and against their seniors in these organizations.

I suspect that, in particular, Southeast Asia, perhaps also in South Asia, after the hiatus and they have consolidated, we are probably likely to see the recommencement of activities and serious operations such as occurred in Bali on October 12, 2002. It also concerns me that in regard to Southeast Asia the number of foreign militants who seem to have gravitated toward the area and who are successful in turning what are really parochial disputes in the southern Philippines and southern Thailand in particular into international issues. It is this ability to escalate domestic secessionist disputes into international issues that is attracting funds and recruits from other parts of the world and that portends a more dangerous future in Southeast Asia itself.

Following the trails of Indonesian, Filipino and Thai militants invariably takes us to South Asia, and particularly to Pakistan — a number of religious schools in Pakistan have trained a number of militants in Southeast Asia — but also to Western Europe. Working on research with some colleagues in Europe, one of the things that strikes me and that is informing a lot of my research in Southeast Asia and in Australia, is the extent to which the prison system is now emerging as a principal recruiting ground for a new generation of terrorists. It seems to me, particularly in places like France, Spain, Britain, but interestingly also in the Philippines and Thailand and Indonesia, a number of petty criminals are entering the prison system as petty criminals but leaving as hardened radicals.

What seems to be happening is a dynamic whereby the attitudinal or the soft drivers toward terrorism are not being addressed. We are also seeing that in Australia. I am currently working with the state police force in Victoria, where I live, looking at a way of consolidating and protecting the good relationship that the police have had with different ethnic communities here in Melbourne. There is a sense that that relationship has broken down in recent years; there is a sense of siege, particularly within the Muslim community here. People feel they are being isolated and distrusted by the wider community. There is a sense they might retreat to a sort of enclavism that has never really been a feature of Australian society, and the police are aware of that and are working hard to avoid that situation.

Dans une enquête menée récemment en Indonésie, la plupart des répondants ont déclaré qu'ils avaient confiance en Oussama ben Laden pour « bien faire les choses ». Le sentiment positif à l'endroit des États-Unis est passé de 70 p. 100 à 10 p. 100 environ durant cette même période. Cette nouvelle attitude fournit la matière nécessaire à toute une rhétorique primaire abondamment exploitée par les recruteurs de terroristes en Indonésie, qui peuvent ainsi renflouer les rangs désertés par ceux qui ont été arrêtés ou tués lors d'opérations antiterroristes. Selon moi, nous sommes en période d'attente parce que les réseaux s'affairent à former les nouvelles recrues, pour les préparer à contrer les mesures antiterroristes qui ont eu raison de leurs pairs et des chefs qui les ont précédés dans les organisations.

Je soupçonne que, en Asie du Sud-Est plus particulièrement, mais également en Asie du Sud, après ce temps d'arrêt et une fois les forces régénérées, nous allons assister à une recrudescence des activités et à des attaques massives comme celle de Bali, survenue le 12 octobre 2002. Je suis inquiet par ailleurs de constater que l'Asie du Sud-Est est envahie par des militants étrangers qui ont réussi à donner une envergure internationale à des conflits qui étaient tout à fait localisés, dans le Sud des Philippines et de la Thaïlande notamment. Cette capacité à donner une aura internationale à des revendications sécessionnistes nationales attire l'argent et des recrues d'autres régions du globe, ce qui laisse présager un avenir des plus explosifs en Asie du Sud-Est même.

Lorsque nous suivons la piste des militants indonésiens, philippins et thaïlandais, nous aboutissons invariablement en Asie du Sud, et plus précisément au Pakistan — où différentes écoles religieuses ont formé des militants en Asie du Sud-Est — mais également en Europe occidentale. Je mène des recherches en collaboration avec des collègues européens, dont l'un des résultats les plus surprenants à mes yeux, et fort importants par ailleurs pour ma recherche sur l'Asie du Sud-Est et l'Australie, a été de constater que le régime carcéral compte parmi les principales sources pour le recrutement de nouvelles générations de terroristes. Selon ce que j'en sais, dans des endroits comme la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne et, il faut le souligner, la Thaïlande et l'Indonésie, beaucoup de détenus emprisonnés pour de menus larcins ressortent de ces endroits avec un statut de radicaux endurcis.

Les méthodes de lutte en cours, me semble-t-il, font trop peu de cas des attitudes qui sont des facteurs intangibles du terrorisme. L'Australie ne fait pas exception à cet égard. Je collabore actuellement avec la police d'État de Victoria, où je vis, pour trouver des moyens de renforcer et de protéger les bonnes relations entre la police et diverses collectivités ethniques de Melbourne. On a senti une cassure de la relation depuis quelques années. Les collectivités se sentent en état de siège, les musulmans plus particulièrement. Ces gens se sentent isolés et ils sentent la défiance de la population en général. On craint qu'ils ne se forment des enclaves, ce qui irait tout à fait à l'encontre du fondement social en Australie. La police est au courant et tente l'impossible pour renverser la vapeur.

Unfortunately, the same does not seem to be happening in many parts of our own regional neighbourhood, where different communities in Southeast Asia, in the southern Philippines and southern Thailand, do feel themselves under siege. In those societies, where Muslims are a minority, they feel they are being isolated and treated with suspicion by the wider community. There is a retreat into enclavism, and within this enclavism, terrorist recruiters find a comfortable environment within which to work.

Individual members of the community feel reluctant to go to the police or to the authorities with any information, because they feel that they might be tainted with the terrorism brush. Therefore, they tend to keep quiet. This provides a community camouflage for these groups.

I know you wanted me to keep my comments short, which is always difficult for an academic but particularly difficult for an Australian academic.

Hence, in summary, I think we are addressing some of the hard issues, but the soft drivers of terrorism, especially in Southeast Asia, remain unaddressed. In fact, they seem to be getting worse in many cases. We are feeding a sense of paranoia, that terrorism has been politicized within the West, but also within Southeast Asia and further afield, that the terrorist networks are adapting to this and are likely to emerge out of this holding pattern much more deadly, but certainly more active. I will leave it there.

The Chairman: Thank you very much, Professor Wright-Neville. It is very interesting to hear from you. We had a delegation from Malaysia over here just last week, and some of their comments reflected what you are saying today.

Senator Lynch-Staunton: I have some specific questions for you, but after hearing you I will go into something that has been on my mind since we began our review of the act.

You mentioned new recruits and recruiting grounds. Therefore, there are people out there who are willing to devote themselves to terrorism. The question I and others have posed is this: What makes a terrorist? Why is one willing to strap himself or herself and go and kill innocent people? What is behind all that? I can suggest an answer, but I want to hear if you have an answer or a general comment first before suggesting something from this end.

Mr. Wright-Neville: That is a critical question, but one that I do not think there is any easy answer to. At the moment, I am working closely with colleagues from the faculty of medicine, psychiatry and psychology in particular. Our a priori assumption is that with very rare exceptions, where people have a mental illness or whatever, no one is born a mass murderer. No one is born with the view that mass murder in the name of a political cause is a legitimate and logical course of action. Society makes terrorists.

Malheureusement, ce n'est pas ce qui se passe chez la plupart de nos voisins régionaux, et diverses collectivités se sentent de plus en plus ostracisées en Asie du Sud-Est, dans le sud des Philippines et de la Thaïlande. Dans ces sociétés, les musulmans sont minoritaires et ils se sentent mis au rancart, traités avec suspicion par l'ensemble de la collectivité. Il y a donc un mouvement de retraite qui favorise la formation d'enclaves et, à l'intérieur de ces enclaves, les recruteurs terroristes trouvent un terrain tout à fait propice à leur travail.

Les membres de ces collectivités n'osent pas donner de renseignements à la police ni à une quelconque autorité par crainte d'être marqués eux-mêmes du fer rouge du terrorisme. Ils préfèrent garder le silence, ce qui permet à ces groupes terroristes de travailler sous couvert à l'intérieur des collectivités.

Vous m'avez demandé de me faire bref, ce qui relève de l'exploit pour tout universitaire, mais encore plus pour un universitaire australien.

En somme, pour résumer, je pense qu'on s'attaque aux enjeux les plus manifestes, mais qu'on ne fait rien contre les facteurs intangibles du terrorisme, notamment en Asie du Sud-Est. Or, la situation semble s'envenimer à maints égards. Nous sommes en train de créer une paranoia, en nous imaginant que le terrorisme est devenu un enjeu politique en Occident, mais également en Asie du Sud-Est et dans des régions plus lointaines, que les réseaux terroristes s'adaptent à cette réalité et qu'ils risquent fort d'émerger de cette période de sursis encore plus actifs, plus sanglants sans doute. Je vais m'arrêter ici.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Wright-Neville. Votre exposé était tout à fait captivant. Nous avons reçu une délégation de Malaisie la semaine dernière, et certains de leurs propos allaient dans le même sens que les vôtres.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'ai des questions très précises à vous poser. Cependant, après vous avoir entendu, j'aimerais aborder un thème auquel je réfléchis depuis que nous avons entamé notre examen de la Loi.

Vous avez parlé des nouvelles recrues et du contexte dans lequel elles sont repêchées. Il faut en déduire que des gens sont prêts à vouer leur vie au terrorisme. À cet égard, une question me vient à l'esprit, et je ne suis certainement pas le seul : de quel bois fait-on les terroristes? Comment une personne en vient-elle à s'enrôler dans le seul but de tuer des innocents? Quelles sont leurs motivations? Je pourrais suggérer une réponse, mais j'aimerais tout d'abord savoir si vous avez votre propre réponse ou un commentaire général à nous proposer avant que j'y aille de mon cru.

M. Wright-Neville : Cette question est capitale, mais il n'est certes pas facile d'y répondre. Je travaille actuellement en étroite collaboration avec des collègues médecins, psychiatres et psychologues, entre autres. Notre postulat de base est que, à de très rares exceptions près — on parle alors de maladie mentale, notamment —, personne ne naît tueur en série. Personne ne naît en croyant que les meurtres collectifs au nom d'une cause politique représentent une voie d'action légitime et raisonnable. C'est la société qui façonne les terroristes.

I suspect that the particular mixture of social, economic cultural, religious and political events that turn a person toward will vary from person to person. In my own research, where we have looked at the transformative politics of violence in Southeast Asia, where people who have begun as activists become militants and then a handful have become terrorists, I have identified a progress of progressive embitterment, if you like. It is a growing sense of frustration at their inability to change the system, their inability to improve the material or the social or the cultural lot of not only their immediate family, but their wider community as a whole.

Once a person has this sort of mind set, it seems the individual is ripe for recruitment. The person develops a sort of delusional, syllogistic reasoning whereby simplistically easy answers can be sold to them. Why are you oppressed, or why are you not doing well? It is the fault of the West or whatever. It is this unusual mixture of social, economic and political circumstances that combine in a particular context to have that impact on one or two people.

The question then becomes this: What is it that is driving the spread of this sort of psychological orientation? It is easy to lump it all in as a function of globalization, but what do we mean by that? In shorthand, it means a degree of marginalization, a growing sense of powerlessness over the ability of a community to control its circumstances, particularly the ethical, religious or cultural circumstances in which families and communities exist. Out of this powerlessness is growing a sense of political frustration.

In response to that, myself, along with some of my colleagues in the medical faculty, remain committed to the idea of democracy and human rights and a sense of empowerment as fundamental tools in combating the spread of this mindset.

Senator Lynch-Staunton: Every society, however, no matter how generous, has marginalized and frustrated elements within it that do not react in the same way as some of the reactions we are seeing. How much importance do you attach to the fact that, particularly in the Middle East, the West has been — say, since the Versailles Treaty in 1919 — carving it up to its liking? How much is that still playing in the resentment against the West and the payback? “We have lived through your imperialism so long, we still see you there, we have had enough, and that is the only way to get rid of you.” To answer my own question — in other words, if we pulled back and got out of the Middle East, would that help? Would it help if the West stopped supporting Israel? I do not think we have ever really tried to grasp the significance of what motivates the terror that is with us today.

Mr. Wright-Neville: Again, that is an excellent set of questions. I agree with you — every society has its marginalized and angry elements, but very few of these people embrace terrorism.

Je soupçonne que le mélange particulier de facteurs sociaux, économiques, culturels, religieux et politiques qui attisera la fibre terroriste varie pour chacun. Durant mes propres travaux de recherche, qui portent sur la politique comme élément précurseur de la violence en Asie du Sud-Est — nos sujets sont des activistes devenus des militants, dont une poignée sont allés jusqu’au terrorisme —, j’ai remarqué une progression d’un sentiment d’amertume de plus en plus fort, pour m’exprimer ainsi. Cette amertume découle d’un sentiment croissant de frustration devant l’incapacité des intéressés à changer le système, à améliorer les conditions matérielles, ou sociales, ou culturelles non seulement de leur famille immédiate, mais de l’ensemble de leur collectivité.

Tout individu installé dans un tel état d’esprit devient un candidat idéal au recrutement. Il s’est forgé une logique désabusée et syllogistique propice à gober des réponses faciles, voire simplistes. Pourquoi es-tu opprimé? Ou pourquoi n’arrives-tu pas à t’en sortir? C’est à cause de l’Occident, ou toute autre cause spécieuse. Cet amalgame inouï de conditions sociales, économiques et politiques interagissent dans un contexte donné et frappent une ou deux personnes.

La question devient alors la suivante : quel est le moteur qui permet qu’une telle orientation psychologique puisse se répandre? Il est facile de prendre des raccourcis et d’attribuer la situation à la mondialisation, mais qu’est-ce que cela signifie au juste? En bref, cela signifie un certain degré de marginalisation, un sentiment croissant d’impuissance des collectivités à prendre leur destin en main, notamment sur les plans éthique, religieux et culturel qui servent de cadre aux familles et aux collectivités. De cette impuissance naît un sentiment de plus en plus aigu de frustration politique.

Pour palier la déroute, moi-même et certains de mes collègues de la faculté de médecine restons convaincus que la démocratie et le respect des droits humains, ainsi que le sentiment d’habilitation sont les instruments fondamentaux pour contrer la propagation de cette façon de penser.

Le sénateur Lynch-Staunton : Cependant, dans toutes les sociétés, même les plus généreuses, il se trouve des éléments marginalisés et frustrés, mais tous ne vont pas jusqu’à commettre les gestes désespérés dont nous sommes témoins. Quelle importance donnez-vous au fait que, au Moyen-Orient en particulier, l’Occident — depuis le Traité de Versailles, en 1919 — a agi à sa guise? Quelle influence cela continue-t-il d’avoir sur le ressentiment entretenu contre l’Occident et le désir de vengeance? « Nous vivons sous votre joug depuis trop longtemps déjà, nous ressentons encore votre impérialisme, cela suffit, et c’est le seul moyen de nous débarrasser de vous. » Pour répondre à ma question — si nous nous retirons du Moyen-Orient, serait-ce un pas dans la bonne direction? Serait-ce une bonne chose que l’Occident cesse de soutenir Israël? Je ne crois pas que nous ayons vraiment tenté de comprendre pourquoi nous vivons maintenant ce régime de terreur.

M. Wright-Neville : Toutes ces questions sont tout aussi excellentes les unes que les autres. Je conviens avec vous que toutes les sociétés ont leurs propres éléments marginalisés et enragés, mais que très peu iront jusqu’au terrorisme.

First, we have to move away from the idea that we can defeat terrorism. We cannot defeat terrorism. It has been a feature of societies for thousands of years, ever since they have organized into semi-sophisticated units. However, we can manage terrorism.

In terms of managing terrorism, I think that the history of colonialism, the history of powerlessness engendered by colonialism and, particularly now, a Western-dominated global economy does not help. It reinforces that historical anger.

I am on the public record in Australia as opposing the war in Iraq, in which my own government was an active participant. That has caused a tremendous setback in fostering an appreciation of the genuine nature of the West in wanting to resolve a lot of these issues.

On the question of Israel, yes, that is also an important point. Rightly or wrongly, there is a perception in many parts of the Middle East, but also in Muslim Southeast Asia, that the West is duplicitous on the question of Israel and Palestine, and that it certainly favours Israel over the Palestinians. Truth be known, I think the Palestinians are being treated appallingly by all parties involved, whether it be the Arab states or Israel or whatever. Nevertheless, the issue has been sold successfully as a conspiracy against Palestinians and against Muslims.

Into the equation, we have to factor a political habit by elites across the Islamic world of deflecting anger of their own malfeasance toward the West. This has been a very successful tactic in a number of areas in Southeast Asia. Whether it is the Asian economic crisis of 1997-98, environmental problems or cultural problems, there has been a pattern of political behaviour whereby the West is being held up a bogeyman and a conspirator, be it with regard to the departure of East Timor from Indonesia or whatever. The West figures as a convenient, evil outsider ever ready to colonize the Muslim world.

During my time in government, it always amused me, when I met with government officials from other countries, to say, "Don't take this seriously or personally. It is simply a domestic political tactic that we use." It has been used for so long now that it has taken root and people believe it. In Southeast Asia, this has complicated the process because closer counter-terrorism cooperation with the United States or Australia now butts up against public opposition to that cooperation. The public quite rightly now says, "For a generation, you have been telling us that these people are evil, and now you want to cooperate with them against people who are trying to promote Islamic interests."

As part of the counter-terrorism equation, we have to address this. We have to try to wean governments off the habit of conveniently scapegoating the West, the Israel or other societies for problems that are quite often a part of their own making.

Nous devons tout d'abord nous rendre à l'évidence que nous ne pourrions pas vaincre le terrorisme. Le terrorisme mine les sociétés depuis des milliers d'années, depuis en fait qu'elles sont organisées en unités quasi savantes. Nous avons cependant des moyens pour le contrôler.

Quand je parle de contrôle du terrorisme, je pense à l'élimination des conséquences du colonialisme, de l'impuissance qui en résulte et qui, par les temps qui courent, est exacerbée par une conjoncture économique dominée par l'Occident. Cette domination renforce la grogne historique.

Dans mon pays, je me suis publiquement opposé à l'invasion de l'Irak, dont mon propre pays est un acteur direct. Cette guerre a beaucoup fait reculer le sentiment de confiance par rapport à la volonté réelle de l'Occident de régler beaucoup de ces questions.

Pour ce qui est de la question d'Israël, son importance ne fait aucun doute. À tort ou à raison, dans beaucoup de régions du Moyen-Orient aussi bien que dans les régions musulmanes de l'Asie du Sud-Est, on reproche son ambiguïté à l'Occident au sujet du conflit entre Israël et la Palestine, au profit évident d'Israël. À vrai dire, je crois que les Palestiniens subissent un affreux traitement de la part de toutes les parties, y compris les États arabes eux-mêmes et Israël. Quoi qu'il en soit, on a réussi à vendre l'idée d'une conspiration contre les Palestiniens et les musulmans en général.

Dans l'équation, il ne faut pas oublier l'habitude qu'ont prise les politiciens des pays de l'Islam à faire porter l'odieux de leur propre malfeasance à l'Occident, pour détourner la colère de leurs peuples. Cette tactique a connu un grand succès dans diverses régions de l'Asie du Sud-Est. Que l'on pense à la crise économique en Asie en 1997-1998, aux problèmes environnementaux ou culturels, les politiciens font toujours porter le blâme à l'Occident, ce démon et ce conspirateur de la pire espèce. Les mêmes accusations ont servi pour expliquer la séparation du Timor oriental de l'Indonésie. On se sert à qui mieux mieux du spectre de l'Occident comme d'un emblème du mal étranger, toujours prêt à envahir le monde musulman.

Quand j'étais fonctionnaire, je prenais toujours plaisir à dire aux hauts fonctionnaires étrangers que je rencontrais : « Ne le prenez pas trop sérieusement ni personnellement. C'est tout simplement une tactique politique intérieure. » On brandit le spectre depuis si longtemps qu'il a pris racine et que les gens ont fini par y croire. En Asie du Sud-Est, ces croyances ancrées ont freiné une coopération plus étroite avec les États-Unis ou l'Australie pour contrer le terrorisme. La population n'a pas tort quand elle dit aux élus : « Pendant toute une génération, vous n'avez cessé de nous dire que ces gens étaient démoniaques, et maintenant vous nous demandez notre coopération pour lutter contre ceux-là mêmes qui se battent pour faire triompher l'intérêt de l'Islam. »

L'équation de la lutte au terrorisme doit tenir compte de cette donnée. Nous devons sevrer les gouvernements de cette habitude confortable qu'ils ont prise de faire de l'Ouest, d'Israël ou d'autres sociétés les boucs émissaires parfaits de tous les torts causés à leur pays, alors qu'ils en sont souvent les premiers responsables.

Senator Joyal: I should like to continue in the same vein. You are telling us that the effort we might put into intelligence and all the other capacities for developing and monitoring information in order to infiltrate groups and prevent terrorism would be limited by the fact that the general population, particularly in the countries you have mentioned, seem to support, if not publicly at least tacitly, those who think that desperate action is the only avenue available.

When a population gives its support, consent or assent to those initiatives, we have a much bigger problem than when that is limited to marginalized people who believe they have nothing to lose or who have been brainwashed by ideologues about how to find heaven on earth, which is essentially by killing themselves, as we have seen particularly in some regional conflicts.

How would you approach what is a societal problem more than a terrorist problem? The challenge is how to change the mentality of an entire population so that they cooperate in fighting terrorism rather than supporting it indirectly.

Mr. Wright-Neville: There are two elements to your question. The first is with regard to intelligence. Intelligence has to play a very important role, but it is not the solution to the problem. Intelligence is necessarily reactive. Intelligence by definition in terms of counterterrorism can only establish what has already happened or what is about to happen; it cannot predict the future. Intelligence is an imperfect science. Too often, too many Western governments have retreated into a notion of intelligence failure as an explanation for a particular terrorist act. It is not so much a failure of intelligence as a failure of policy.

Hence, intelligence remains important, but we must understand that it is of limited importance. It plays a fundamentally important role in anticipating events but not changing the course of history. Intelligence can help secure your population at home or abroad and can help to put in place mechanisms that will interrupt the development of a particular terrorist cell, but it does nothing to address the drivers behind this terrorism or this terrorist cell; it does nothing to stop the drivers that will lead to the formation of another terrorist cell further down the track or another terrorist event further down the track.

From recent experience, we have learned that religiously or culturally motivated terrorist groups are highly adaptive. Once they believe that God is on their side, any operation that is interrupted is simply treated as a learning experience. They are not dissuaded from their mission. They will simply adapt the operation and the structure of their organization to try to avoid that situation happening in the future.

With these caveats on intelligence in mind, we must understand that addressing this will be a long-term challenge for us. The phenomenon that we are dealing with today did not develop overnight. My own prime minister is fond of saying that the world changed on September 11. Well, it did not. The world had been

Le sénateur Joyal : J'aimerais poursuivre dans la même lignée. Vous avez affirmé que nos efforts en matière de renseignement et dans d'autres domaines pour constituer et surveiller l'information nécessaire pour infiltrer des groupes et prévenir le terrorisme sont tués dans l'oeuf, notamment dans les pays que vous avez mentionnés, à cause du soutien sinon public, du moins tacite, qu'accorde la population à ceux qui estiment que les actes désespérés sont la seule avenue possible.

Quand une population donne son soutien, son consentement ou son assentiment à de tels actes, nous nous retrouvons devant un problème beaucoup plus grave que si ces actes sont l'apanage d'un groupe marginal qui estime n'avoir rien à perdre ou qui a subi le lavage de cerveau d'idéologues sur la façon de trouver le paradis sur terre. Selon ces derniers, le seul moyen est de se tuer, ce dont nous avons été témoins dans certains conflits régionaux.

Quelle approche préconisez-vous pour régler ce problème, qui semble plutôt sociétal que lié au terrorisme? Le défi consiste à changer la mentalité de toute une population, pour la convaincre de coopérer dans la lutte au terrorisme au lieu d'y donner son soutien tacite.

M. Wright-Neville : Votre question comporte deux volets. Le premier a trait au renseignement. Cette fonction joue un rôle clé, mais ce n'est pas la solution au problème. La fonction de renseignement est par nature réactionnelle. Par définition, la fonction de renseignement dans le domaine de la lutte au terrorisme ne peut servir qu'à confirmer ce qui s'est produit ou ce qui est imminent. Le renseignement ne permet pas de prédire l'avenir. Il s'agit d'une science imparfaite. Trop souvent, les gouvernements occidentaux ont accusé l'échec du service de renseignement pour expliquer des actes terroristes. Or, l'échec n'est pas tant celui du renseignement que des politiques elles-mêmes.

Certes, le renseignement est important, mais il faudra tôt ou tard admettre le caractère très relatif de cette importance. Il est primordial pour anticiper les événements, mais non pour changer le cours de l'histoire. Le renseignement peut assurer la sécurité de la population au pays ou à l'étranger, ou permettre de mettre en place des mécanismes pour empêcher le développement de telle ou telle cellule terroriste. En revanche, il ne peut rien contre les facteurs qui favorisent l'essor du terrorisme ou de la cellule visée. Il ne peut rien non plus pour contrer les facteurs qui mèneront à la constitution d'une autre cellule terroriste ou à la perpétration d'un autre acte terroriste à la première occasion.

L'expérience récente nous démontre la capacité inouïe d'adaptation des groupes terroristes d'allégeance religieuse ou culturelle. Quand ils sont convaincus d'avoir Dieu comme allié, toute opération matée devient une occasion d'apprentissage. Jamais la mission n'est perdue de vue. Ils s'efforceront d'adapter leurs méthodes et la structure de leur organisation pour éviter de retomber dans le même panneau.

Une fois bien convaincus des limites du renseignement, il nous reste à comprendre que la lutte sera longue. Notre ennemi n'est pas né de la veille. Mon propre premier ministre adore dire que le monde a changé le 11 septembre. J'ai bien peur qu'il se trompe... Le monde était en profonde métamorphose depuis bien plus

changing for a long time before September 11; it only took the heinous acts of that day to make clear the way it had been changing. It will take a long time to address some of the pathologies that have been become structurally embedded in the system that nations have created.

As part of the long-term strategy, we need to emphasize the role of norms and values. We must focus on what Steven Simon, the U.S. scholar and an official in the Clinton administration, refers to as “norm entrepreneurs” — that is, we must focus on those people who have the cultural credibility within these societies to foster a mindset that sees mass murder for politics as an evil and illegitimate act. We must foster networks and communities that self-sanction. It is no good for outsiders to tell them it is wrong. That can only lead to a sanctification of people like Osama bin Laden in many respects.

It is interesting that, particularly in Southeast Asia, bin Laden is being constructed into an Islamic superhero, an Islamic Che Guevara, tweaking the nose of the West and getting away with it. People might not like him or what he does, but they admire him for getting away with it, and one reason for that is that the U.S. and the West is so outraged by his actions.

The grandstanding that we are doing and the belligerent counterterrorism policies that we often embrace can be counterproductive in the communities at which terrorists mainly direct their activities. Terrorism is an act of political theatre. Yes, it wants to terrify us, but it also wants to inspire others, and we are helping them do that in many respects. Inadvertently, we are inspiring others by not being more sophisticated or more intelligent about the way we try to cultivate individuals.

In the long term, we must appreciate that sometimes this means allowing communities their right to make their own decisions. Sometimes, this will result in governments that we might not like or might not deal with, and that will be difficult for us. However, to the extent that these governments are unlikely to be able to satisfy the needs of their own people along strictly religious lines, I suspect that over time they will adapt themselves, as I believe Iran was adapting until the “axis of evil” speech, which seems to have empowered the conservatives to crack down on a developing critical mass toward democratic reform in that country.

Senator Stratton: In Australia, you have passed, I believe, three anti-terrorism acts. How well is it working? What are the key provisions in those statutes?

As a second question, and you can follow up on this, I understand that there is a review ongoing in Australia at this time of those acts as well. If so, at what stage is that review?

longtemps. Il a fallu les actes haineux du 11 septembre pour bien nous faire saisir la nature des bouleversements. Il faudra du temps pour guérir certaines des pathologies qui ont gagné les structures mêmes des systèmes créés par les nations.

Notre stratégie à long terme doit mettre l'accent sur les normes et les valeurs. Nous devons nous concentrer sur ce que Steven Simon, un érudit américain et haut fonctionnaire dans l'administration Clinton, appelle les « promoteurs de la norme », c'est-à-dire les citoyens qui jouissent de la crédibilité culturelle nécessaire à l'intérieur d'une société pour inculquer la conviction que les meurtres collectifs perpétrés pour des motifs politiques représentent des gestes malveillants et illégitimes. Nous devons jeter notre dévolu sur la capacité d'autosanction des réseaux et des collectivités. Il ne sert à rien que des étrangers leur disent en quoi consiste le mal. Les risques sont trop grands que les populations en viennent à sanctifier des individus comme Oussama ben Laden.

Fait intéressant, je le constate particulièrement en Asie du Sud-Est, ben Laden est devenu un superhéros, un Che Guevara islamique, qui a réussi à faire un pied de nez à l'Occident et à s'en tirer. Les gens n'approuvent pas nécessairement sa personnalité et ses actes, mais ils l'admirent parce qu'il a réussi à s'en tirer, un sentiment accru par le fait que les États-Unis et l'Occident en général sont furieux contre lui.

La grandiloquence que nous déployons et nos politiques antiterroristes belliqueuses peuvent desservir notre action dans les collectivités qui sont les cibles directes des activités des terroristes. Le terrorisme est un acte politique. Certes, les terroristes veulent nous effrayer, mais ils veulent surtout en inspirer d'autres, ce en quoi nous les aidons à plusieurs égards. Par mégarde, nous inspirons d'autres candidats terroristes par notre manque de raffinement ou d'intelligence dans notre façon de les éduquer.

À long terme, nous n'aurons pas le choix de reconnaître aux collectivités le droit de prendre les décisions qui les concernent. Il peut en résulter des gouvernements que nous n'aimons pas ou avec lesquels nous refuserons de transiger, ce qui peut s'avérer difficile pour nous. Cependant, dans la mesure où ces gouvernements sont peu susceptibles de pouvoir satisfaire aux besoins de leur peuple en appliquant des principes religieux trop stricts, j'avance l'idée qu'ils en viendront à s'adapter. À mon avis, l'Iran était en voie de s'adapter jusqu'à ce que soit prononcé le discours sur l'« axe du mal ». Apparemment, ce discours a fourbi les armes des conservateurs, qui ont pu sévir contre les défenseurs de plus en plus nombreux de la réforme démocratique des institutions du pays.

Le sénateur Stratton : L'Australie a adopté, si j'ai bien compris, trois lois antiterroristes. Les résultats sont-ils positifs? Pouvez-vous nous parler des principales dispositions de ces lois?

J'ai une autre question, en lien direct avec la première. Si j'ai bien compris, le Parlement australien procède lui aussi à l'examen de ses lois. Si c'est le cas, pourriez-vous nous dire où en est cet examen?

Mr. Wright-Neville: Yes, there is. I will take your questions systematically.

The two most principal acts are, first, the ASIO Act Amendment Bill of 2002 — ASIO being the Australian Secret Intelligence Organization, which is the body responsible for domestic security. It is an FBI-like organization, but it does not have policing powers.

The ASIO Act Amendment Bill, which was introduced in 2002, dramatically empowers ASIO to undertake counterterrorism investigations. It confers on the organization for the first time quasi-policing powers — the right to detain and question individuals. In the initial draft of the legislation, individuals could be held for 48 hours without being charged, but this could be rolled over indefinitely, and individuals could be detained for some time without access to a lawyer. The right to silence was revoked. People who wanted to exercise that right would be charged with a separate crime. Minors as young as 14 could be detained without access to a parent, a guardian or a lawyer. Many of these more draconian elements were revised after debate within our own Senate, where the government at the time did not have a majority, but the bill was watered down only minimally. That is now in effect.

The other legislation is the Security Legislation Amendment Terrorism Bill, again of 2002, which is also an important piece of legislation. It confers upon the minister, the Attorney General, who is responsible for ASIO, the power to designate terrorist organizations and associated investigations. Associating with any of these organizations, whether it be fundraising or whatever, has also been rendered a crime and subject to investigation and prosecution accordingly.

As to whether or not these pieces of legislation are working, that remains a moot point. Prior to this legislation, we did not have in this country a terrorist problem; nor did we have a history of terrorist problems or any evidence that terrorist networks were firmly entrenched in this country. Leading up to the Sydney Olympics in 2002, there was an extensive intelligence audit of the groups who are active in Australia and might pose a threat to the security of athletes from other countries. Within that audit, a number of small problems were identified and addressed effectively and sensitively. Obviously, the Olympics went off well.

Happening soon after the Sydney Olympics, of course, September 11 changed the environment. September 11 happened in this country during an election campaign — or just preceding an election campaign. The issue was heavily politicized. The legislation was proposed, but without any supporting evidence that it was in fact needed. The position of critics like myself, who had come from an intelligence background, was that this was an overreaction and that it certainly pared back essential human rights and civil liberties in this country. The government

M. Wright-Neville : C'est exact, un examen est en cours. Je vais répondre à vos questions de façon systématique.

Les deux principales lois sont la ASIO Act Amendment Bill de 2002 — l'ASIO étant la Australian Secret Intelligence Organization, l'organisme australien du renseignement et responsable de la sécurité intérieure. C'est un organisme semblable au FBI, mais qui n'a cependant aucun pouvoir en matière de maintien de l'ordre.

L'ASIO Act Amendment Bill, présenté en 2002, donne beaucoup plus de pouvoirs à l'ASIO en matière d'enquêtes antiterroristes. De fait, l'organisme a gagné des pouvoirs traditionnellement conférés aux forces policières — c'est-à-dire qu'il peut dorénavant détenir et interroger des individus. Dans la version initiale du projet de loi, il était prévu que les individus pouvaient être détenus 48 heures sans être accusés, et que le délai pouvait être reporté indéfiniment, et ils pouvaient également être détenus pendant un certain temps sans avoir accès à un avocat. Le droit de se taire était également annulé. Ceux qui voulaient se prévaloir de ce droit étaient accusés sous un autre motif. Des individus aussi jeunes que 14 ans pouvaient être détenus sans pouvoir parler à un parent, un tuteur ou un avocat. Beaucoup de ces prescriptions draconiennes ont été révisées après un débat au sein de notre propre Sénat, où le gouvernement en place à ce moment n'avait pas la majorité. Cependant, le projet de loi a subi de très légères modifications, et il est maintenant en vigueur.

L'autre texte législatif concernant le terrorisme est le Security Legislation Amendment Terrorism Bill, qui date aussi de 2002. C'est une autre mesure importante. Il confère au ministre qui est le procureur général et responsable de l'ASIO le pouvoir d'ordonner des enquêtes sur des organisations terroristes et des enquêtes connexes. Toute association avec de telles organisations, que ce soit pour du financement ou pour quelque autre motif, est désormais criminelle et sujette aux enquêtes et poursuites qui s'ensuivent.

À savoir si ces mesures législatives obtiennent des résultats positifs ou non, je ne le sais pas. Avant, le terrorisme n'existait pas dans notre pays. Nous n'avions aucuns antécédents de terrorisme ni aucune preuve que des réseaux terroristes avaient pu s'implanter en Australie. Avant les Jeux olympiques de Sydney en 2000, les services de renseignement ont fait des contrôles poussés des groupes actifs en Australie qui risquaient de mettre en péril la sécurité des athlètes des autres pays. Le contrôle a mis au jour des problèmes mineurs, qui ont été réglés efficacement et intelligemment. Nul besoin de rappeler que les Jeux olympiques se sont déroulés sans problème.

Survenus rapidement après les Jeux olympiques, les événements du 11 septembre ont changé la donne. Nous étions alors en pleine campagne électorale — en fait, un peu avant. L'enjeu est vite devenu très chargé politiquement. Le projet de loi a été proposé sans aucune preuve en démontrant le besoin. Les opposants, dont je fais partie, issus du milieu du renseignement soutenaient que la mesure était tout à fait démesurée et qu'elle allait à l'encontre de droits humains et de libertés civiles reconnus comme essentiels dans notre pays. Malgré tout, le gouvernement

managed to do it, and the opposition eventually supported them on a number of these key elements, largely because of the sense of community panic generated by September 11.

As to whether or not it is working, obviously the government would say it is, and the intelligence organizations would say it is, because we have not had any terrorist attacks or any legitimate or serious threats of terrorist attacks since then, but nor had we had any before then. It seems to me a curious statement to make.

Something worth noting is an often not-acknowledged or under-acknowledged element of our package of counterterrorism initiatives since 2001, that is, a terrorism hotline. Of all the proposals I have heard from around the world, speaking frankly, this is perhaps one of the most asinine. The public received, in the mail, from the government hotline numbers. If an individual spotted someone he or she thought was a terrorist, the individual was urged to ring up and advise the authorities. After some 40,000 phone calls, there have been no arrests. All it has created is a sense of siege within the Islamic community. Local police are complaining that they are constantly being called out to visit homes that are holding legitimate Islamic religious functions. The hotline initiative to my mind has not achieved much, other than to empower the intelligence and security forces.

If I may quickly, and I know this is a long answer, an area where we have an emerging problem in this country is that of demarcation. Not specified in any of the new legislation is the division of power between our federal police, our state police and the military. In a number of counterterrorism exercises that we have had in this country, there have been a number of disputes between different elements of the security and military forces about who has jurisdiction for a particular terrorist incident.

We seem to be working with tools that were set up for the Cold War, particularly ASIO and some of our foreign intelligence organizations, and trying to re-gear them for a post-Cold War scenario rather than having a long-term blueprint that clearly demarcates who is responsible for what actions. This question of the division of responsibilities is fundamentally important. It is not something that we have come to grips with in this country, mainly because of the sort of investment in counterterrorism that major agencies are making and their reluctance to give up different powers that they have.

Senator Smith: An area I should like to discuss — and it has come up here in an earlier meeting — is the idea of the inclusion in Canada's definition of terrorist activity of the act or omission having been committed for a political, religious or ideological purpose, objective or cause. As I understand it, this had its origins in the U.K. — but perhaps you can enlighten us. I am told some

est parvenu à ses fins, avec l'aval de l'opposition sur divers points charnières. Tout cela est largement attribuable au mouvement de panique collective généré par les événements du 11 septembre.

Pour en revenir aux résultats, le gouvernement vous affirmerait sans doute qu'ils sont positifs, de même que les services de renseignement, en invoquant l'absence d'attaques terroristes ou de menaces légitimes ou graves d'attaques terroristes depuis. Je rappelle toutefois qu'il n'y en avait jamais eu auparavant, et j'y vois donc une affirmation assez douteuse.

Je trouve important de souligner une composante souvent méconnue ou insuffisamment connue de nos initiatives de lutte au terrorisme depuis 2001 : notre ligne d'urgence antiterroriste. De toutes les propositions dont j'ai entendu parler dans le monde, je dois dire que celle-là est, sans équivoque, la plus saugrenue, si vous me pardonnez mon honnêteté. Le gouvernement a fait connaître les numéros de téléphone de la ligne d'urgence par voie postale. Quiconque soupçonne quelqu'un de terrorisme est pressé par le gouvernement de composer le numéro de la ligne d'urgence pour faire un signalement aux autorités. Après quelque 40 000 appels, aucune arrestation n'a été faite à ce jour. Le seul résultat tangible a été de renforcer le sentiment d'être en état de siège au sein de la collectivité musulmane. La police locale se plaint de recevoir des appels fréquents les exhortant à visiter des foyers où se déroulent des rituels islamiques tout à fait légitimes. Cette ligne d'urgence a eu pour seul effet, à mon avis, de donner encore plus de pouvoir aux services de renseignement et de sécurité.

Si vous me le permettez — j'ai conscience que c'est une très longue réponse —, j'aimerais aborder rapidement le problème naissant de la répartition des pouvoirs dans notre pays. Nulle part dans les nouvelles lois n'est-il précisé où se trouve la démarcation entre les pouvoirs respectifs de la police fédérale, de la police d'État et de la force armée. Beaucoup d'exercices de lutte au terrorisme ont donné lieu à des conflits entre différents éléments des forces de sécurité et militaires au sujet de la compétence de chacun pour tel ou tel acte terroriste.

À mon avis, nous continuons d'utiliser des outils qui ont été pensés pour la guerre froide. C'est le cas notamment de l'ASIO et d'autres services de renseignement extérieur. Nous essayons en fait de les revampir pour les adapter au contexte post-guerre froide au lieu de nous donner un plan détaillé à long terme qui établirait clairement qui fait quoi dans telle situation. La question de la répartition des pouvoirs est cardinale. C'est un domaine qui nous échappe encore, notamment à cause de la nature des investissements dans la lutte au terrorisme de certains des principaux organismes et de leur réticence à renoncer à certains de leurs pouvoirs actuels.

Le sénateur Smith : J'aimerais aborder avec vous — nous en avons parlé à une réunion antérieure — la pertinence d'étendre la définition d'activité terroriste dans la loi canadienne à tout acte ou toute omission ayant une motivation, une cause ou une fin politique, religieuse ou idéologique. Si j'ai bien compris, c'est un concept qui nous arrive du Royaume-Uni — peut-être pourrez-

version of that is in Australia, New Zealand and, I believe, South Africa.

I am trying to ask this question objectively. Can you tell us about the situation in Australia with regard to this issue and your thoughts on it?

Mr. Wright-Neville: Senator, I might not be able to speak to your satisfaction on this; I am not a lawyer. Within our own community and within the debate we had within Parliament in the drafting and the lead-up to the declaration of our various counterterrorism legislations, there was significant debate over the definition of terrorism. There was a consensus that they would not reach an absolute agreement, as, indeed, scholars cannot themselves, on what is an appropriate definition.

As a consensus position, drawing on terrorism scholarship, it was agreed that terrorism is any act of violence or threatened use of violence for a political end. It is that caveat — for a political end — that differentiates it from pure criminal violence by itself.

However, this does not resolve the issue. We still have a number of people in this country who look on groups such as Hamas or Hezbollah less as terrorist organizations and more as welfare organizations. This definition does provide in some instances a loophole whereby a number of terrorist groups around the world are increasingly adopting social welfare roles in refugee camps or in other underprivileged areas as a way of deflecting attention or camouflaging their overt political or military actions. It was felt that that definition does not really capture this element.

While we are reluctant to condemn the welfare role of these organizations, neither can we allow this welfare function to be used as a smokescreen for the more violent activities they might be prepared to undertake. Beyond that, and the way the exact wording figures in the different pieces of legislation, I will have to defer to one of my counterparts in the law faculty to answer more appropriately.

Senator Smith: That is fine. In part, this is a response to the issue Senator Lynch-Staunton raised when he asked what prompts these people to blow themselves up. This is a form of jihad, which, according to extreme groups — certainly mainstream leaders from the Muslim community do not sanction this activity — is a quick way to heaven. Part of the problem is the situation you made reference to in Indonesia. A large percentage of people in Indonesia have positive feelings about and trust Osama bin Laden. If anybody epitomizes and symbolizes the terrorist group, it is him. This is a dilemma.

Mr. Wright-Neville: Absolutely. Even if we could arrive at a consensual definition of terrorism, it would not resolve the perennial problem of one person's terrorist being another person's freedom fighter. It is all contextual. It depends on the cause involved. With regard to Indonesia and many other places around the world, the problem is not one of definition but of fostering the

nous nous le confirmer. Je me suis laissé dire qu'il avait aussi trouvé preneur en Australie, en Nouvelle-Zélande et, si je me souviens bien, en Afrique du Sud.

Je tente de donner le plus d'objectivité possible à ma question. Pouvez-vous nous dire ce qui en est en Australie à cet égard, et ce que vous en pensez?

M. Wright-Neville : Sénateur, j'ai bien peur de ne pouvoir vous donner une réponse satisfaisante parce que je ne suis pas avocat. Dans mon milieu et lors des travaux du Parlement préalables à la rédaction de nos diverses lois antiterroristes, la définition du terrorisme a suscité énormément de discussions. On en est arrivés à la conclusion qu'il était impossible de trouver un véritable consensus autour de la définition, même au sein des universitaires eux-mêmes.

Par conséquent, les parties sont arrivées à un compromis, inspiré des avis des chercheurs : le terrorisme est un acte violent ou une menace utilisé à des fins politiques. C'est cette dernière caractéristique — à des fins politiques — qui distingue le terrorisme d'un acte violent purement criminel.

Toutefois, la question n'en est pas moins résolue pour autant. Beaucoup de gens dans notre pays considèrent des groupes comme le Hamas ou le Hezbollah non pas comme des organisations terroristes, mais plutôt comme des organisations d'assistance sociale. Cette définition, en effet, offre des échappatoires pour les groupes terroristes du monde entier qui s'arrogent un rôle de bienfaiteurs dans les camps de réfugiés ou dans d'autres milieux de déshérités afin de détourner l'attention ou de camoufler ce qui sont en fait des actes politiques ou militaires manifestes.

Bien que nous hésitions à condamner l'action bienfaitrice de ces organisations, nous ne pouvons pas non plus permettre que ce rôle serve de couverture à des activités plus violentes pour lesquelles ils se préparent. Je ne peux pas commenter plus avant le libellé exact de cette définition dans les différents textes législatifs. Je dois vous renvoyer à un collègue de la faculté de droit, qui saura assurément vous répondre mieux que moi.

Le sénateur Smith : C'est très bien. Vous avez répondu en partie à la question soulevée par le sénateur Lynch-Staunton concernant les motivations des insurgés qui acceptent de se faire exploser eux-mêmes. C'est une forme de Jihad qui, aux dires des groupements extrémistes — je suis certain que les chefs traditionnels des collectivités musulmanes ne sanctionnent pas cette activité —, mène directement au paradis. Le problème s'explique en partie par la situation qui sévit en Indonésie et à laquelle vous avez fait référence. Un grand nombre d'Indonésiens ont une opinion positive et de confiance à l'égard d'Oussama ben Laden. Pourtant, s'il fallait trouver une incarnation et un symbole des groupes terroristes, il serait certainement le premier en liste. C'est là tout le dilemme.

M. Wright-Neville : Tout à fait. Même si nous en arrivions à une définition consensuelle du terrorisme, nous n'aurions pas réglé le fait que le terroriste de quelqu'un représente le défenseur de la liberté pour l'autre. Tout est question de contexte. Tout dépend de la cause défendue. En ce qui concerne l'Indonésie et nombre d'endroits dans le monde, ce n'est pas tant la définition

norms that will lead people to look upon the actions of these people as those of mass murderers rather than as those of freedom fighters.

Senator Smith: You referred earlier to some concerns from the Muslim community in Australia that they felt focused on. Have they been making suggestions as to what might be changed so that they do not feel profiled or targeted? Are they articulating any precise position on this?

Mr. Wright-Neville: Different elements of the Muslim community have spoken publicly about certain things they would like to see, but there has not been any official or formal feedback process, apart from the capacity to make submissions to Senate committees, such as this one, and so on.

In the end result, most members of the Muslim community were uncomfortable with the nature of the legislation we passed here.

In terms of addressing this feeling of alienation, the research project I am embarking on with my state police force involves in part a series of community forums and consultations whereby I and my researchers will talk to different elements of the Muslim community as well as to other ethnic communities — we will also talk to non-Muslim communities. We are taking this as the attitude of the whole of society towards this type of issue, including women's groups, youth groups, old people's groups and so on. We are trying to get as broad a cross-section as possible. We will ask them how they feel this legislation affects their lives and about the sorts of initiatives and the policing processes they feel most comfortable.

Our working assumption is that the best form of counterterrorism within a society is community policing. It is when the community itself is aware of a potentially dangerous outsider coming into the temple, the mosque or the church, and it feels comfortable in being able to go to the authorities, knowing that they will not necessarily themselves be implicated in this or that the draconian legislation that is here will not be used against them. They have to feel they have an investment in society. That is what we feel has been undermined by much of the legislation. We have to rebuild that sense that they are important and valued members of the Australian community. We accept that they themselves are not terrorists and that they themselves do not necessarily support terrorism. That is our working assumption. If they feel they have this investment, we believe they will be more prepared to work cooperatively with the police.

That is the track we are taking. We are at an early stage in this process, but we do intend to share with other jurisdictions our research at the end of the three years, which will result in the design of a new counterterrorism policing model. We intend to share that with other jurisdictions within Australia and within the Commonwealth more generally.

qui pose problème que la promotion de normes qui convaincront les populations de voir de tels actes comme étant ceux d'auteurs de tueries et non ceux de défenseurs de la liberté.

Le sénateur Smith : Tout à l'heure, vous avez parlé du malaise de la collectivité musulmane d'Australie, qui se sent constamment dans la mire. Les musulmans vous ont-ils fait des suggestions de changements pour desserrer l'étau qu'ils sentent autour d'eux? Est-ce qu'ils se sont exprimés clairement sur cette question?

M. Wright-Neville : Des membres de la collectivité musulmane se sont prononcés publiquement sur les changements souhaités, mais il n'y a pas eu à ce jour de processus officiel ou formel d'action mis en branle, outre la possibilité de soumettre des mémoires aux comités sénatoriaux tels que le vôtre, par exemple.

Au final, la plupart des membres des collectivités musulmanes ne sont pas à l'aise avec la nature des lois adoptées en Australie.

Pour trouver des solutions à ce sentiment d'aliénation, nous avons mis sur pied un projet de recherche avec la force policière d'État, qui s'inscrit dans une série de tribunes communautaires et de consultations au cours desquelles moi-même et mes collègues chercheurs nous adresserons à des membres de la collectivité musulmane et d'autres groupes ethniques. Nous échangerons également avec des collectivités non musulmanes. Nous voulons connaître l'opinion de l'ensemble de la société sur ces enjeux, y compris des groupes de femmes, de jeunes, de personnes âgées, et cetera. Nous souhaitons obtenir un échantillon le plus représentatif possible. Nous leur demanderons leur avis sur les effets des lois dans leur vie et nous les inviterons à faire des suggestions sur les initiatives et processus de maintien de l'ordre les plus convenables.

Notre hypothèse de travail veut que les méthodes de la police communautaire soient le meilleur moyen de contrer le terrorisme dans la société. Selon ces méthodes, si un étranger perçu comme potentiellement dangereux fréquente le temple, la mosquée ou l'église, les membres de la collectivité savent qu'ils peuvent s'adresser aux autorités en toute confiance, en sachant qu'ils ne seront pas automatiquement pris à partie ou qu'une disposition législative draconienne ne sera pas appliquée contre eux. Ils doivent sentir qu'ils sont partie prenante de la société. C'est là que l'effet pervers des lois s'est le plus fait sentir. Nous devons leur redonner la certitude d'être des membres importants et valorisés de la société australienne. Nous reconnaissons qu'ils ne sont pas eux-mêmes des terroristes et qu'ils n'avalisent pas nécessairement le terrorisme. C'est notre hypothèse de travail. S'ils se sentent investis dans la société, nous pensons pouvoir les amener à collaborer avec la police.

C'est la voie que nous suivons. Nous en sommes encore au début du processus, mais nous avons l'intention de partager le fruit de nos recherches avec d'autres autorités au terme des trois années prévues. Le résultat sera un nouveau modèle de police pour lutter contre le terrorisme. Nous entendons partager nos recherches avec d'autres autorités australiennes, mais également dans l'ensemble du Commonwealth.

The Chairman: Professor, earlier on you noted that one of the motivations that was running through Southeast Asia in terms of its support for Osama bin Laden and al Qaeda was the sense of outrage they had for the West, the land that had conquered so many of them.

Is there also a motivation based on what they believe to be the fear in the West over acts such as the ones in New York and Washington, an area that had never been a target before?

Mr. Wright-Neville: There is an element of that, but I think it is at a subterranean level. Mostly, it was the United States and the United States government that they felt most enthusiastic about — although that is a poor choice of words.

In survey after survey, we find that people distinguish between Western governments and Western individuals. Although they have expressed deep regret and sorrow at the loss of life, they nevertheless feel somewhat satisfied that a government that they do not particularly like and a government that they see as a source of so much of their suffering was given such a bloody nose.

How do they balance this? Some are inclined to believe that there have to be some innocent victims in a war. In my own research, when talking to communities in Southeast Asia, a theme keeps recurring — that is, yes, we express great sorrow at the loss of innocent lives in New York, Pennsylvania and Washington, but we have in fact expressed more sorrow than the U.S. or the West has expressed about the innocent loss of life in Iraq. If you want to talk to them about moral equivalents, they are happy to do so.

There is a sense of a deep hypocrisy about the way the West has addressed this issue. There is a sense that they have expressed regret at the loss of life on September 11, 2001, but that other Western countries have not expressed sympathy for the loss of life in the Muslim world that occurred in retaliation to that.

They tend to target their support for bin Laden only to the extent to which it can hurt Western governments, not Western people. This is interesting and should provide a clue as to who we ought to be dealing with in cultivating the norms to develop this to close off support for Osama bin Laden as an individual.

Senator Hubley: I noticed from our notes that, apart from conducting research on Western and non-Western counterterrorism initiatives, you also research the role that intelligence gathering plays in combating terrorism. As well, we have been informed from a different source that not only it is the gathering of intelligence but also how that intelligence is analyzed and how the assessment of that intelligence is carried out that is of importance. Have you seen a change in how that is done since 9/11? If so, is there a greater emphasis put on the analysis of intelligence now?

La présidente : Vous avez souligné que la ferveur des habitants de l'Asie du Sud-Est à l'endroit d'Oussama ben Laden et du réseau Al-Qaïda s'expliquait entre autres par leur indignation contre l'Occident, perçu comme le grand conquérant par beaucoup d'entre eux.

Cette admiration pourrait-elle venir également de ce que l'Occident a tellement peur des attentats comme ceux commis à New York et à Washington, une région du globe qui n'avait jamais été visée auparavant?

M. Wright-Neville : Oui, cette perception alimente leur admiration, mais je crois que c'est inconscient. En général, ils sont admiratifs quand ils pensent aux États-Unis et à son gouvernement comme cibles — si vous m'excusez cette expression boiteuse.

Enquête après enquête, nous constatons que les gens font la distinction très nette entre les gouvernements occidentaux et les habitants des pays qu'ils dirigent. Ils ressentent de profonds regrets et de la tristesse à la pensée que des personnes ont été tuées, mais ils expriment une certaine satisfaction à l'idée du coup puissant assené à un gouvernement qu'ils ne portent pas dans leur cœur et qu'ils considèrent comme étant le grand responsable de tant de leurs souffrances.

Comment font-ils la part des choses? D'aucuns sont enclins à penser qu'il faut sacrifier des victimes innocentes en temps de guerre. Au cours de mes propres recherches, un thème revenait constamment quand je me parlais avec des habitants de l'Asie du Sud-Est : « Nous sommes très peiné en pensant aux innocents qui ont perdu la vie à New York, en Pennsylvanie et à Washington, mais nous avons exprimé beaucoup plus de tristesse que les Américains et tous les autres Occidentaux ne l'ont fait devant les victimes innocentes de la guerre en Iraq. » Si jamais vous leur parlez de morale, ils se feront un plaisir de vous servir cette contrepartie.

L'attitude de l'Occident devant cette question est qualifiée de vaste hypocrisie. Ils ont le sentiment d'avoir exprimé de profonds regrets devant les pertes de vie lors des événements du 11 septembre 2001, alors que les autres pays occidentaux n'ont exprimé aucune sympathie à l'endroit des musulmans qui ont perdu la vie dans les attaques livrées en représailles.

Le soutien à ben Laden se limite à sa capacité de déstabiliser les gouvernements occidentaux, non les Occidentaux eux-mêmes. Cela me semble une piste intéressante pour orienter notre action auprès de ceux qui peuvent susciter un changement d'attitude par rapport à Oussama ben Laden.

Le sénateur Hubley : Je vois dans nos notes que, outre vos recherches sur les initiatives de lutte au terrorisme en Occident et ailleurs, vous vous êtes également penché sur le rôle que joue la collecte de renseignements dans cette lutte. Nous avons par ailleurs été informés par une autre source que ce qui compte n'est pas tant la collecte de renseignements que la façon dont ils sont analysés et dont le résultat de l'analyse est transmis. Avez-vous noté des changements dans ce domaine depuis le 11 septembre? Le cas échéant, est-ce qu'on donne plus de place à l'analyse des renseignements maintenant?

Mr. Wright-Neville: Based on some of my comments earlier, you may not be surprised to hear that I have little to do with the Australian intelligence community now, which is a mutual decision. I am not sure how intelligence is handled in Australia, but that is a critical question. The problem, to the extent that there was an intelligence problem, was not in the area of collection but rather on the analysis of it. I can only speak to the Australian experience, and part of the problem in the Australian experience — and I am on the public record in saying this — is that it has been a political habit in this country to appoint senior diplomats to head our intelligence services. Particularly at the level of analysis, it is my experience that some of those hard edges of that analysis were often shaved off because of the diplomatic problems they might have caused. That is unfortunate. I am not saying this tendency caused the failure to predict the events at Bali, but evidence was directed at the Australian Senate to suggest that we were reluctant to acknowledge a developing problem in Indonesia because of the diplomatic sensitivities that that would have raised. We buried our heads in the sand.

Beyond the intelligence analysis process, another problem is the matter of what the political decision makers do with the analyses given to them. The issue surrounding the weapons of mass destruction in Iraq played out very significantly. A former colleague of mine in the Office of National Assessments, Mr. Andrew Wilkie, resigned from the intelligence community in a public way. He believed that the information showing the lack of intelligence leading to assessments that Iraq probably did not have workable weapons of mass destruction had been ignored and politicized to suggest a likelihood that Iraq had weapons of mass destruction.

Hence, the problem of intelligence analysis is at two levels. First, the culture of analysis has been colonized by a diplomatic culture that stresses, at almost any cost, the importance of having good relationships with their neighbours, relationships that at times have been fractious, particularly with Indonesia since the events in East Timor, and that tends to politicize the intelligence. It is a convenient issue to politicize because the intelligence officers cannot defend themselves or rebut the subtle manipulation of analyses by political decision makers. I have to be careful of the way in which I answer this question.

Senator Hubley: In your Australian model, who should be responsible for the analysis?

Mr. Wright-Neville: Currently, we have only one analysis agency — the Office of National Assessments. We have demarcated our intelligence community into collectors of human intelligence, HUMINT, and signals intelligence, SIGINT, which are distinct organizations. The material collected by them is funnelled into the Office of National Assessments, which prepares the analyses. The Defence Signals Directorate collects the signals intelligence and answers to the defence minister; the Australian Secret Intelligence Service, which does our human intelligence collection overseas, answers to the foreign minister. The Office of National Assessments answers

M. Wright-Neville : Si vous vous rappelez ce que j'ai dit précédemment, vous ne serez pas surprise d'entendre que je n'ai plus vraiment de contacts avec les milieux australiens du renseignement, par suite d'une décision réciproque. Je ne connais plus vraiment les pratiques liées au renseignement en Australie, mais je conviens que c'est un aspect critique. Les problèmes, si tant est qu'il y avait des problèmes dans le domaine du renseignement, n'avaient pas trait à la collecte mais bien à l'analyse. Je peux seulement parler de la situation en Australie et, dans notre pays, une partie du problème — je l'ai déjà dit publiquement — vient de la coutume politique qui consiste à placer des hauts diplomates à la tête des services de renseignement. Or, notamment à l'étape de l'analyse, j'ai souvent constaté que certains aspects plus pointus de l'analyse étaient escamotés pour éviter des frictions diplomatiques. C'est déplorable. Je ne prétends pas que c'est cette habitude qui nous a empêchés de prédire les attentats de Bali, mais le Sénat australien a été saisi de faits qui démontrent la réticence du gouvernement à reconnaître le problème émergent en Indonésie, justement pour ménager certaines sensibilités diplomatiques. Nous avons joué à l'autruche.

Au-delà du processus d'analyse du renseignement, nous sommes toujours confrontés au traitement que font les décisionnaires des résultats de ces analyses. Les allégations concernant la présence d'armes de destruction massive en Iraq sont exemplaires à cet égard. Un de mes anciens collègues de l'Office of National Assessments, Andrew Wilkie, a publiquement quitté son poste dans les milieux du renseignement. Selon lui, on a sciemment ignoré le fait que l'absence de preuves laissait présumer l'absence d'armes de destruction massive utilisables en Irak. Les politiciens ont préféré monter l'affaire en épingle pour faire croire le contraire.

Le problème afférent à l'analyse du renseignement agit donc à deux niveaux. Tout d'abord, la culture dans ce domaine a été imprégnée par les diplomates, qui sacrifieraient tout pour conserver de bonnes relations avec les voisins, même si ces relations sont parfois hargneuses, notamment avec l'Indonésie depuis les événements du Timor oriental. Cette propension a favorisé la politisation du milieu du renseignement, un domaine facile à politiser parce que les agents du renseignement ne peuvent pas se défendre eux-mêmes ni réfuter les manipulations subtiles des analyses des décisionnaires à l'échelon politique. Je me dois de répondre de façon très prudente à la question.

Le sénateur Hubley : Dans le modèle australien, à qui incombe la responsabilité de l'analyse?

M. Wright-Neville : Pour l'instant, nous avons un seul organisme chargé de l'analyse, l'Office of National Assessments, l'ONA. Nous avons scindé la collectivité du renseignement en deux organismes distincts : le renseignement humain, HUMINT, et le renseignement d'origine électromagnétique, SIGINT. Ces deux organismes achèment le matériel recueilli à l'ONA, qui prépare les analyses. Le Defence Signals Directorate recueille le renseignement d'origine électromagnétique; il relève du ministre de la Défense. L'organisme Australian Secret Intelligence Service, chargé de recueillir le renseignement humain à l'étranger, relève du ministre des Affaires étrangères. L'ONA relève directement et

only to the Prime Minister. This division of powers was deliberate because there was a fear that our intelligence was being politicized and coloured by diplomatic concerns rather than the objective analyses of experts. We adopted the habit of appointing former diplomats to head these agencies. Every head of the ONA since its establishment in 1997 has been a former diplomat.

Senator Lynch-Staunton: Canada has security certificates, which equate to the control orders in the U.K. You are aware of what happened with the U.K. with the House of Lords decision and the new legislation. Here, we detain people and give them few privileges and little access to judicial process. Does that occur in Australia? If so, is it as controversial? If not, how do you deal with preventing terrorist activities, either suspected or real?

Mr. Wright-Neville: Our approach is similar to that of Britain and Canada. However, we have had much less public controversy mainly because of the Bali bombing. The public mood was such that it was not inclined towards debating the issue. Despite efforts by a number of journalists and academics to stimulate some public debate on the nature of the legislation that enables the government to detain people for questioning, limit access to lawyers and due process, the public was not interested in it. Rather, the issue was of national security, and the public bought the line that there was a trade-off between security and a small sacrifice of civil liberties. The public remained prepared to bear that trade-off. If this issue were to go before a state Supreme Court or the high court it remains to be seen how the legislation might be interpreted. However, it is a moot point because it has not happened.

Senator Joyal: I should like to bring you back to your earlier comment about the way to approach terrorism on a global scale. The official interpretation of the initiatives in Iraq, and the recent elections in Palestine and in Saudi Arabia, would lead one to believe that they clearly demonstrate that through democracy a population can achieve the objective of control over its affairs. Do you give any weight to that interpretation? Is there any value in introducing democracy in some areas of Southeast Asia in the name of counterterrorism as a better system to achieve national goals than the desperate situation of terrorism?

Mr. Wright-Neville: Absolutely. I might use the examples of Indonesia and Thailand. People are fond of saying that terrorism in Indonesia occurred only after the fall of President Suharto in 1998. My opinion of that is different. The origins of Jemaah Islamiyah, which was responsible for the Bali bombings, go back to the early 1980s. The group was founded by people escaping prison and moving into exile in Malaysia. The Jemaah Islamiyah was fostered by and developed from an authoritarian political milieu in Indonesia. We are now seeing a manifestation of that.

uniquement du premier ministre. Cette répartition des pouvoirs a été faite de façon délibérée parce qu'on craignait que la collectivité du renseignement ne devienne tellement politisée et imprégnée par des considérations diplomatiques que les experts ne puissent plus effectuer des analyses objectives. Nous avons pris l'habitude de nommer d'anciens diplomates à la tête de ces organismes. Tous les chefs de l'ONA depuis sa création en 1997 ont été d'anciens diplomates.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le Canada utilise les attestations de sécurité, qui sont l'équivalent des ordonnances de vérification en vigueur au Royaume-Uni. Vous avez certainement entendu parler de la décision de la Chambre des lords et de la nouvelle mesure législative. Ici, nous détenons les individus, en leur laissant très peu de privilèges et un accès limité au processus judiciaire. Faites-vous de même en Australie? Dans l'affirmative, cette méthode soulève-t-elle de la controverse? Dans la négative, comment vous y prenez-vous pour prévenir les activités terroristes, soupçonnées ou avérées?

M. Wright-Neville : Notre démarche s'apparente à celles de la Grande-Bretagne et du Canada. Cependant, nous avons connu beaucoup moins de polémique dans la population à cause des explosions de Bali. La population n'était pas d'humeur à s'opposer à quoi que ce soit. Malgré les efforts de certains journalistes et universitaires pour susciter un débat public sur la nature de la loi qui habilite le gouvernement à détenir des individus afin de les interroger, qui limite leur accès à des avocats et à une procédure équitable, le public s'est montré peu intéressé. La sécurité nationale est devenue l'enjeu clé du débat, et le public s'est rallié à l'idée que la sécurité justifiait ces petits encarts aux libertés civiles. On a bien travaillé l'opinion publique afin de faire accepter ce nécessaire compromis. Si jamais la question se retrouvait devant une cour suprême d'État ou une quelconque instance judiciaire supérieure, je ne sais pas comment la loi serait interprétée. Pour l'instant, ce ne sont que spéculations parce qu'aucune cour n'a été saisie de cette question.

Le sénateur Joyal : J'aimerais vous ramener à un commentaire précédent sur l'approche du terrorisme à l'échelon mondial. Selon l'interprétation officielle des attaques contre l'Iraq, de même que des élections récentes en Palestine et en Arabie saoudite, on pourrait croire qu'on a réussi à démontrer que la démocratie permet aux populations de reconquérir le pouvoir sur leurs affaires. Selon vous, cette interprétation a-t-elle une certaine vérité? Faut-il travailler à l'avènement de la démocratie dans certaines régions de l'Asie du Sud-Est afin de lutter contre le terrorisme? Faut-il leur faire valoir que ce système donnerait de meilleurs résultats pour atteindre leurs objectifs nationaux que les chemins désespérés du terrorisme?

M. Wright-Neville : Cela ne fait aucun doute. Je citerai les exemples de l'Indonésie et de la Thaïlande. Il est de bon ton de prétendre que le terrorisme est apparu en Indonésie seulement après la chute du président Suharto, en 1998. Je ne partage pas cette vision. Le mouvement Jemaah Islamiyah, le fomenteur de l'attentat de Bali, est né dans les années 80. Le groupe est la création d'évadés de prison qui se sont exilés en Malaisie. Le Jemaah Islamiyah a été alimenté et favorisé par le régime politique autoritaire indonésien. Nous en récoltons actuellement

Indonesia is dealing with it as a new democracy — and reasonably well, given that it is still trying to establish a police force that is independent of the military, and so on. I am hopeful that, over time, this will develop well and that the threat of terrorism in Indonesia will be managed efficiently.

Let us contrast that to Thailand, where we had a Muslim insurgency in the south of the country, particularly in those provinces where Muslims are a majority. This was largely a secessionist movement that was active in the 1970s and 1980s. In the 1990s, with the periodic military coups and slow consolidation of democracy, the fostering of economic development, these insurgencies almost petered away. A number of critical insurgent groups, the Pattani United Liberation Organization — PULO — for instance, found themselves shrinking in their membership base, losing their raison d'être, eventually degenerated into little more than organized crime networks. They were involved in gambling, drug running, prostitution rackets and so on. This was really the rump of the organization, the hardcore, that had an almost psychological commitment to violence or criminality.

Since then, we have seen a paring back of human rights under the Thaksin government. We have seen a much less inclusive approach to politics and economic development. The sorts of affirmative action that characterized earlier governments have been pared back. At the same time, we have seen a resurgence of insurgency in southern Thailand. Since 2002, we have had almost weekly attacks on police stations and on schools. We have seen the theft of several hundred tons of ammonium nitrate and several hundred high-powered light weapons from police stations by as yet unknown assailants. We suspect they have gone into the hands of terrorist networks in southern Thailand.

In the case of Indonesia, we are dealing with a terrorist problem that was nurtured during an authoritarian period, a problem that is gradually being brought into hand with difficulty. They need significant economic help and other sorts of help from the outside world to affect that over time.

In the case of Thailand, we had the disappearance of insurgency that was fostered during an authoritarian period. This has been revived under a government that has shown less regard for human rights and other economic and social rights than did previous democratic governments.

In Southeast Asia, the evidence is overwhelming that democracy is an essential ingredient to managing the threat of terrorism but cannot be isolated from economic development and other social and cultural initiatives. It must go hand-in-hand with political and economic development, as well.

les fruits. L'Indonésie s'attaque au problème avec les moyens d'une nouvelle démocratie — ses résultats sont assez bons si on pense qu'elle en est encore à tenter de créer une force policière indépendante des militaires, entre autres. J'ai bon espoir que, avec le temps, les choses tourneront bien et que l'Indonésie réussira à mater efficacement la menace du terrorisme.

Comparons maintenant avec ce qui se passe en Thaïlande, qui a été le théâtre de soulèvements musulmans particulièrement intenses dans les provinces du sud à majorité musulmane. Ce mouvement sécessionniste a été le plus actif dans les années 70 et 80. Les années 90 ont été émaillées de coups militaires périodiques mais, en parallèle, on constate un lent renforcement de la démocratie et un essor économique, qui ont favorisé la résorption progressive de ces soulèvements. Des groupes insurrectionnels parmi les plus importants, comme le Front de libération Pattani (le PULO), ont vu leurs effectifs se clairsemer et leur raison d'être de moins en moins certaine. Ils sont devenus de petits réseaux de crime organisé peu influents. Ils font dans le jeu, le trafic de stupéfiants, la prostitution et autres larcins du genre. Ceux qui sont restés constituaient l'épine dorsale, le noyau dur de l'organisation, ceux dont on peut soupçonner une propension quasi viscérale à la violence et à la criminalité.

Depuis, nous avons été témoins du recul progressif des droits humains sous le gouvernement Thaksin. Son approche du développement politique et économique est beaucoup moins inclusive. Ce gouvernement a sabré dans les initiatives positives des gouvernements précédents. En corollaire, nous assistons à la résurgence du mouvement insurrectionniste dans le sud de la Thaïlande. Depuis 2002, presque toutes les semaines, les postes de police et les écoles subissent des assauts. Il y a eu des vols de plusieurs centaines de tonnes de nitrate d'ammonium et de plusieurs centaines d'armes légères de grande puissance dans les postes de police, des crimes dont on ne connaît pas encore les auteurs. On soupçonne toutefois que des réseaux terroristes du sud de la Thaïlande les ont maintenant entre les mains.

Dans le cas de l'Indonésie, nous sommes aux prises avec un terrorisme qui a été nourri par un régime autoritaire, mais le problème semble progressivement maîtrisé, non sans difficulté. Le gouvernement a maintenant besoin de beaucoup de soutien économique et d'autres formes d'appui des autres pays pour parvenir à ses fins.

Dans le cas de la Thaïlande, nous avons assisté à la lente disparition des insurrections qui avaient été le produit d'un régime autoritaire. Le mouvement a connu une recrudescence sous un nouveau régime beaucoup moins intéressé par les droits humains et d'autres droits économiques et sociaux que les gouvernements démocratiques précédents.

En Asie du Sud-Est, tout concourt à démontrer que la démocratie est essentielle pour contrer la menace terroriste. Cependant, la démocratie ne peut rien si elle n'est pas accompagnée d'initiatives de développement économique et d'autres mesures sociales et culturelles. La démocratie doit aller de pair avec le développement politique et économique.

The Chairman: Mr. Wright-Neville, we have reached our deadline. We will have to say farewell. You have been a remarkable witness and we thank you for coming in the early morning in Australia to listen to our questions. All of us are grateful. Thank you.

Mr. Wright-Neville: It has been my pleasure, I hope I have helped.

The committee adjourned.

La présidente : Monsieur Wright-Neville, nous avons écoulé le temps que nous avons et nous devons vous dire au revoir. Vous avez été un témoin hors pair, et nous vous remercions d'avoir eu la gentillesse d'écouter nos questions alors que vous êtes encore au petit matin en Australie. Nous vous en sommes tous très reconnaissants. Encore une fois, merci.

M. Wright-Neville : Tout le plaisir a été pour moi. J'espère que je vous ai été utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada:

Horst Intscher, Director;
Sandra Wing, Deputy Director, External Relationships;
Josée Desjardins, Senior Counsel.

Afternoon meeting

As a panel:

Commission for Public Complaints Against the RCMP:

Shirley Heafey, Chair;
Steve McDonell, Senior General Counsel.

Security Intelligence Review Committee:

Susan Pollak, Executive Director;
Tim Farr, Associate Executive Director;
Marian McGrath, Senior Counsel;
Sharon Hamilton, Senior Research Advisor.

Evening meeting

Monash University (Australia): (by videoconference)

David Wright-Neville, Professor, School of Political and Social
Inquiry, Faculty of Arts.

TÉMOINS

Séance du matin

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :

Horst Intscher, directeur;
Sandra Wing, sous-directrice, Gestion des relations externes;
Josée Desjardins, avocate-conseil.

Séance de l'après-midi

En table ronde :

Commission des plaintes du public contre la GRC :

Shirley Heafey, présidente;
Steve McDonell, conseiller juridique principal.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité :

Susan Pollak, directrice exécutive;
Tim Farr, directeur exécutif associé;
Marian McGrath, avocate principale;
Sharon Hamilton, conseillère principale en recherche.

Séance en soirée

Université de Monash (Australie) : (par vidéoconférence)

David Wright-Neville, professeur, School of Political and Social
Inquiry, Faculté des arts.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, May 2, 2005

Le lundi 2 mai 2005

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Nineteenth and twentieth meetings on:

Dix-neuvième et vingtième réunions concernant :

A comprehensive review of the provisions and operation of
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella is substituted for that of the Honourable Senator Cools (*April 19, 2005*).

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 19 avril 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 2, 2005
(20)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:03 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella and Stratton (8).

Other senator present: The Honourable Senator Losier-Cool (1).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Canadian Bar Association:

Susan T. McGrath, President;

Greg P. DelBigio, Chair, Legislation and Law Reform Committee, and Vice-Chair, National Criminal Justice Section;

Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

The Chair made a statement.

Ms. McGrath and Mr. DelBigio submitted a brief, made a statement and, together with Ms. Thomson, answered questions.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 2, 2005
(21)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:04 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 2 mai 2005
(20)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 3, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella et Stratton (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association du Barreau canadien :

Susan T. McGrath, présidente;

Greg P. DelBigio, président, Comité de la législation et réforme du droit, et vice-président, Section nationale du droit pénal;

Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

La présidente fait une déclaration.

Mme McGrath et M. DelBigio présentent un mémoire, font une déclaration et, avec l'aide de Mme Thomson, répondent aux questions.

À 12 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 2 mai 2005
(21)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 4, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Smith, P.C. and Stratton (7).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the Committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

As a panel:

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William M. Trudell, Chair.

Canadian Muslim Lawyers Association:

Ziyaad Mia, Former Director;

Faryal Rashid, Member.

Canadian Lawyers for International Human Rights:

David Morris, Former Member of Board of Directors

The Chair made a statement.

Mr. Trudell submitted a brief and made a statement.

Ms. Rashid and Mr. Mia submitted a brief and made a statement.

Mr. Morris submitted a brief and made a statement.

The witnesses together answered questions.

At 3:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Smith, C.P., et Stratton (7).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

En table ronde

Conseil canadien des avocats de la défense :

William M. Trudell, président.

Canadian Muslim Lawyers Association :

Ziyaad Mia, ancien directeur;

Faryal Rashid, membre.

Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde :

David Morris, ancien membre du Conseil d'administration.

La présidente fait une déclaration.

M. Trudell présente un mémoire et fait une déclaration.

Mme Rashid et M. Mia présentent un mémoire et font une déclaration.

M. Morris présente un mémoire et fait une déclaration.

Les témoins répondent ensemble aux questions.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 2, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:03 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the nineteenth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of the committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks on New York City, Washington, D.C., and in Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite its study of the legislation. We agreed. The deadline for the passage of that bill was in mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was very difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time.

For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act, and their impact on Canadians, with the benefit of hindsight and in a much less emotionally charged public forum.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed the study, we will report to the Senate and outline any issue that we believe should be addressed, and we will allow the results of our work to be available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, and legal experts, as well as with those involved in enforcement and intelligence-gathering. Today, we will be hearing from representatives of the Canadian legal community, beginning this morning with the Canadian Bar Association.

We are joined this morning by Susan T. McGrath, President of the Canadian Bar Association; Greg P. DelBigio, Chair of their Legislation and Law Reform Committee and Vice-Chair of their National Criminal Justice Section, as well as Tamra Thomson, Director of Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association.

As always, colleagues, your assistance in keeping questions and answers as crisp as possible will be very much appreciated. We have from now until noon for a really good conversation on this difficult issue.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 2 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 3 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de cette loi (L.C.2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, il s'agit de la dix-neuvième séance au cours de laquelle le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste accueille des témoins.

Pour le bénéfice de nos spectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes menées contre les villes de New York et de Washington et l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Compte tenu de l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Et nous avons accepté. La date limite fixée pour son adoption avait été fixée à la mi-décembre 2001. Cependant, certains se sont dits inquiets de voir qu'il était très difficile d'évaluer en détail les répercussions éventuelles de cette mesure législative en un si court laps de temps.

Pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard, le Parlement serait invité à examiner rétrospectivement les dispositions de la Loi et leur impact sur les Canadiens, dans le cadre d'un forum public beaucoup moins émotif.

Le travail de notre comité spécial se veut le résultat des efforts que déploie le Sénat pour respecter cette obligation. Une fois notre étude terminée, nous en ferons rapport au Sénat et nous y soulèverons toute question qui, à notre avis, mérite d'être abordée, après quoi nous remettrons le fruit de notre travail au gouvernement et à la population canadienne. La Chambre des communes est actuellement engagée dans un processus semblable.

Jusqu'à maintenant, le comité a accueilli des ministres et des fonctionnaires, des spécialistes internationaux et nationaux en matière de sécurité, ainsi que des experts juridiques, de même que les responsables de l'application de la loi et de la collecte de renseignements de sécurité. Ce matin, nous entendrons des représentants de la communauté juridique canadienne, à savoir de l'Association du Barreau canadien.

Nous accueillons donc Mme Susan T. McGrath, présidente de l'Association du Barreau canadien; M. Greg P. DelBigio, président, Comité de la législation et réforme du droit et vice-président, Section nationale du droit pénal et Mme Tamra Thomson, directrice, Comité de la législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien.

Comme toujours, chers collègues, votre collaboration pour faire en sorte que les questions et les réponses soient les plus succinctes possible sera très appréciée. Nous avons maintenant jusqu'à midi pour parler franchement de cette question difficile.

Welcome here today. Thank you for coming back. You were here in the beginning with us. The floor is yours.

Ms. Susan T. McGrath, President, Canadian Bar Association: The Canadian Bar Association (CBA) appreciates the opportunity to contribute to the three-year review of Canada's anti-terrorism regime.

The CBA is a national organization representing over 34,000 lawyers across Canada. You have our written submission in English, and the summary and the recommendations in French. The full French text will follow.

Mr. Waldman, our expert on immigration and security matters, is unfortunately unable to join us today owing to a medical emergency. Mr. DelBigio and I will be pleased to address all matters within our expertise. However, if there are any questions we cannot answer, the CBA will be glad to attend again at a later date.

The Anti-terrorism Act was introduced and enacted in haste three years ago. At the time, the CBA expressed considerable concerns about the act. We advocated review and repeal of any hastily enacted legislation as soon as legitimate security reasons no longer made it necessary to assure Canadians that these were extraordinary provisions in response to extraordinary times. We stressed the need for independent oversight of all extraordinary powers granted to law enforcement agencies to make them accountable.

Today, invasions of privacy and fundamental rights are creeping into Canadian law. Since September 11, 2001, the federal government has enacted many other measures in the name of national security — measures such as information sharing and database integration under the Smart Border Declaration and Action Plan; police officers being exempted from liability for criminal acts; the use of the Public Safety Act to allow passenger information to be cross-referenced for purposes completely unrelated to terrorism, and you will find other measures listed on the first page of our submission.

These dramatically expand state powers at the expense of individual rights and freedoms, not to mention due process. We strongly recommend that your review go beyond the strict borders of the Anti-terrorism Act. The CBA believes that the overall impact of all these measures requires careful consideration. The government must take the opportunity afforded by this three-year review to formulate a comprehensive long-term policy for national security. That policy must protect the individual rights and freedoms that are fundamental to and, indeed, define Canadian democracy.

Soyez les bienvenus. Merci d'être revenus nous voir. Vous étiez là à nos débuts. Je vous cède la parole.

Mme Susan T. McGrath, présidente, Association du Barreau canadien : L'Association du Barreau canadien (ABC) est heureuse de pouvoir contribuer à l'examen triennal du régime antiterroriste du Canada.

L'ABC est une organisation nationale qui représente plus de 34 000 avocats de partout au Canada. Nous vous avons fait parvenir notre mémoire en anglais, ainsi que son résumé et les recommandations en français. La version française complète du mémoire vous sera envoyée ultérieurement.

M. Waldman, notre expert en matière d'immigration et de sécurité, est malheureusement incapable de se joindre à nous aujourd'hui à cause d'une situation médicale d'urgence. M. DelBigio et moi-même nous ferons un plaisir d'aborder toutes les questions qui relèvent de notre domaine de compétence. Cependant, s'il est des questions auxquelles nous sommes incapables de répondre, l'ABC se fera un plaisir de revenir vous rencontrer ultérieurement.

La Loi antiterroriste a été déposée et adoptée en toute hâte il y a trois ans. À l'époque, l'ABC s'en était dite considérablement préoccupée. Nous avons plaidé en faveur d'une révision et d'une révocation de toute loi adoptée à la hâte dès que des motifs légitimes de sécurité ne nécessitaient plus le recours à cette loi pour assurer aux Canadiens qu'il s'agissait là de dispositions extraordinaires en réponse à une situation extraordinaire. Nous avons insisté sur la nécessité d'assurer une surveillance indépendante de tous les pouvoirs extraordinaires consentis aux organismes d'exécution de la loi pour qu'ils soient obligés de rendre des comptes.

Aujourd'hui, on signale de plus en plus d'ingérence dans la protection des renseignements personnels et des droits fondamentaux dans le droit canadien. Depuis le 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a adopté de nombreuses autres mesures au nom de la sécurité nationale — mesures comme la diffusion de renseignements et l'intégration des bases de données dans le cadre du Plan d'action et de la Déclaration sur la frontière intelligente; les policiers sont exemptés de toute responsabilité dans la perpétration d'actes criminels; il y a aussi l'utilisation de la Loi sur la sécurité publique pour permettre le croisement des renseignements sur les passagers à des fins qui n'ont absolument rien à voir avec le terrorisme; et vous retrouverez d'autres mesures énumérées à la première page de notre mémoire.

Ces mesures élargissent de façon incroyable la portée des pouvoirs de l'État aux dépens des droits et des libertés individuels, sans parler de l'application régulière de la loi. Nous recommandons vivement que votre examen aille au-delà des strictes limites de la Loi antiterroriste. L'ABC est d'avis que les répercussions globales de ces mesures nécessitent un examen attentif. Le gouvernement doit profiter de l'occasion que lui offre cet examen triennal pour formuler une politique exhaustive et à long terme en matière de sécurité nationale, politique qui doit protéger les droits et libertés individuels essentiels à la définition de la démocratie canadienne.

I will now ask Mr. DelBigio to address the CBA's other concerns.

Mr. Greg P. DelBigio, Chair, Legislation and Law Reform Committee, Vice-Chair, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: Honourable senators, I am very pleased to participate in this important review. This review is, of course, critical to ensuring that fundamental rights and freedoms are protected within Canada and also at the same time ensuring that there are adequate tools for law enforcement and for the protection of Canada.

This review is an opportunity for further dialogue, which is necessary to strike a proper balance between individual rights and law enforcement and national security.

I will touch briefly upon four areas of concern. The first is the breadth and the scope of the legislation; the second is the blurring of law enforcement and intelligence gathering and security functions; the third is the loss of privacy; and the fourth is the need for accountability.

I am not the first to say that the breadth and the scope of the legislation is impressive and of concern. It is somewhat extraordinary for religion, politics and ideology to be incorporated into the definition of crime. The listing of entities is a new step for Canada and, although the facilitating and financing offences are not exactly new, and some of the language that is found in this law is similar to that which is found in the organized-crime/criminal-organization provisions, it is nonetheless of concern because of its uncertainty of meaning and the scope of the activities that are potentially captured.

The law enforcement and intelligence gathering in national security functions are of concern. Traditionally, law enforcement has been characterized by the collection of evidence as defined by law. What comes with that is a guarantee of reliability. There will be, under the traditional model of law enforcement, a scrutiny of evidence and law enforcement techniques through a trial process. The trial process is public and creates a further level of accountability.

Public testimony before the Arar commission, and before this committee, has made us aware that there is a new manner of law enforcement called intelligence-led policing. It is information gathering rather than evidence gathering. There is the use of surveillance, the use of wiretap, the use of informants and the compulsion of third parties, for example, through the gathering of information through FINTRAC. Individuals will be targeted at the discretion of law enforcement or intelligence agencies. In contrast to the traditional law enforcement model, intelligence gathering is not public; therefore, an essential component of accountability is lacking.

Je vais maintenant demander à M. DelBigio d'aborder les autres sujets de préoccupation de l'ABC.

M. Greg P. DelBigio, président, Comité de la législation et réforme du droit et vice-président, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien : Honorables sénateurs, je suis très heureux de participer à cette importante étude. Bien sûr, cet examen est essentiel pour s'assurer que les droits et libertés fondamentaux sont protégés au Canada tout en veillant à ce que le pays dispose d'outils adéquats pour faire appliquer la loi et protéger son territoire.

Votre étude offre une autre possibilité de dialogue, dialogue nécessaire pour établir le bon équilibre entre les droits individuels, l'application de la loi et la sécurité nationale.

Je vais aborder brièvement quatre sujets de préoccupation. Le premier concerne la portée et l'ampleur de la loi; le second touche le flou qui existe entre les fonctions relatives à l'application de la loi, à la collecte de renseignements de sécurité et à la sécurité comme telle; le troisième porte sur le non-respect de la vie privée et le quatrième, sur la nécessité de rendre des comptes.

Je ne suis pas le premier à dire que la portée et l'ampleur de la loi sont impressionnantes et préoccupantes. Il est rare que la religion, la politique et l'idéologie soient incorporées dans la définition du crime. L'établissement d'une liste d'entités est une nouvelle mesure pour le Canada et, même si les infractions relatives à l'encouragement et au financement du terrorisme ne sont pas exactement nouvelles, et que certains des termes que l'on trouve dans cette loi sont semblables à ce que renferment les dispositions sur les organisations criminelles et le crime organisé, cela n'en demeure pas moins préoccupant en raison de l'incertitude qui règne quant à la signification et à la portée des activités qui pourraient être englobées dans la loi.

L'application de la loi et la collecte de renseignements de sécurité dans le cadre de fonctions relatives à la sécurité nationale sont préoccupantes. De tout temps, l'exécution de la loi a été caractérisée par la collecte de preuves telles que définies dans la loi. Et cela s'accompagne d'une garantie de fiabilité. Selon le modèle traditionnel d'application de la loi, il y a examen de la preuve et utilisation de techniques d'application de la loi dans le cadre d'un procès. Le procès est public et crée un autre niveau de responsabilisation.

Les témoignages publics entendus à la commission Arar et devant votre comité nous ont sensibilisés au fait qu'il existe une nouvelle façon d'appliquer la loi que l'on appelle l'application de la loi axée sur les renseignements. Il s'agit davantage de collecte de renseignements que de collecte de preuves. On recourt à la surveillance, à l'écoute électronique, aux informateurs et aux tierces parties, par exemple, à l'aide de collecte de renseignements par l'entremise de la CANAFE. Des individus seront ciblés à la discrétion des organismes de renseignements de sécurité ou d'exécution de la loi. Contrairement au modèle traditionnel d'application de la loi, la collecte de renseignements de sécurité n'est pas publique; par conséquent, il manque une composante essentielle à l'obligation de rendre des comptes.

Furthermore, once information is gathered, it may be shared with other countries. This committee has likely heard that there is a relatively free flow of information, a sharing of information between countries. Once information has been shared, there is no control over the subsequent use or subsequent sharing of that information.

All of this ties into the third area of concern, which is with respect to privacy. Intelligence-gathering techniques are many and varied. There is an ability to track travel; there is an ability to track credit card use; there is, through surveillance and other means, an ability to track associations between people; there is an ability to take covert photographs and obtain wiretap information; there are paid informants, the use of third parties, such as FINTRAC, and investigative hearings. By means of all of these techniques, profiles of individuals and organizations may be constructed. That information will be entered into a database, or any number of databases, and the concern is that the information may be incomplete and inaccurate.

Again, that information will be shared between agencies and countries, and the individuals or the agencies that have been targeted or may be the subject of this information gathering may not know that that has occurred. Consequently, there is no opportunity to check the accuracy of the information or to correct inaccuracies, and there is no opportunity to have information removed or to control the use of the information.

This creates a profound risk to privacy, and for that reason accountability is absolutely essential. It is imperative that Canadians know in some manner what is being collected, how it is being collected and how the information is being used. What agencies are collecting intelligence, for example? What techniques and technologies are being used? How is the information being used or shared?

I would suggest that this committee needs to ask if the current practices are consistent with the rule of law. Are current practices consistent with the values that define Canadian democracy? I would urge this committee to ask questions, such as how threats to security are to be measured. How are intelligence failures to be guarded against? Those are important questions, because it is on the basis of an assessment of risk that certain measures are going to be potentially justified.

In the absence of an accepted methodology with respect to the measurement of risk, it is very difficult to know how, or what, extraordinary measures can be justified. What limitations on the rights to privacy are justified? What extensions of law enforcement and intelligence gathering powers can we tolerate?

Minister McLellan, in speaking about security certificates, referred to them as being extraordinary measures. I would urge you to accept that extraordinary measures demand extraordinary mechanisms of oversight and accountability. The burden is on the

En outre, une fois l'information recueillie, elle peut être transmise à d'autres pays. Votre comité s'est probablement fait dire que l'information circule relativement librement, qu'il y a transmission de renseignements entre les pays. Une fois les renseignements transmis, il n'existe aucun contrôle sur l'utilisation que l'on en fera ou sur la transmission subséquente de cette information.

Tout cela a un lien avec le troisième sujet de préoccupation, lequel concerne le respect de la vie privée. Les techniques de collecte de renseignements de sécurité sont nombreuses et variées. On est capable de faire le suivi des déplacements des gens, de l'utilisation des cartes de crédit; grâce à la surveillance, notamment, on peut faire le suivi des liens qui se créent entre les personnes; on peut prendre des photographies clandestines et faire de l'écoute électronique; on peut avoir recours à des informateurs rémunérés, à des tierces parties comme la CANAFE, et à des audiences d'investigation. Grâce à toutes ces techniques, on peut établir le profil d'individus et d'organisations. L'information est entrée dans une ou plusieurs bases de données, et ce qui inquiète, c'est que cette information peut être incomplète et inexacte.

Là encore, cette information sera transmise entre les agences et les pays, et les individus ou les agences qui ont été ciblés ou qui pourraient faire l'objet de cette collecte de renseignements ne sauront peut-être pas ce qui s'est produit. Par conséquent, il n'existe aucun moyen de vérifier l'exactitude de l'information ou de corriger toute inexactitude, pas plus qu'il ne sera possible de faire supprimer l'information ou d'en contrôler l'utilisation.

Tout cela nuit considérablement au respect de la vie privée et c'est pour cette raison que l'obligation de rendre des comptes est absolument essentielle. Il est impératif que les Canadiens prennent connaissance de l'information qui est recueillie, de la façon dont elle est recueillie et utilisée. Quels organismes recueillent des renseignements de sécurité, par exemple? Quelles techniques et technologies sont utilisées actuellement? Comment l'information est-elle utilisée ou transmise?

Je suis d'avis que votre comité doit s'interroger à savoir si les pratiques actuelles sont conformes à la règle de droit. Les pratiques actuelles sont-elles conformes aux valeurs fondamentales de la démocratie canadienne? J'exhorte votre comité à poser des questions, par exemple, comment les menaces à la sécurité sont-elles évaluées? Comment se protéger contre l'échec sur le plan des renseignements? Ce sont là d'importantes questions parce que c'est grâce à une évaluation du risque que certaines mesures pourront être justifiées.

Faute d'une méthodologie acceptée concernant la mesure du risque, il est très difficile de savoir si des mesures extraordinaires peuvent être justifiées et lesquelles le sont. Quelles limites au droit à la vie privée sont justifiées? Quel élargissement des pouvoirs de collecte de renseignements et d'application de la loi pouvons-nous tolérer?

Mme la ministre McLellan, en parlant des certificats de sécurité, les a qualifiés de mesures extraordinaires. Je vous exhorte à reconnaître que des mesures extraordinaires exigent des mécanismes extraordinaires de surveillance et de

government to justify laws that will limit liberty or erode privacy. It is for that reason that we say that there should be a unified, national, independent review mechanism. A patchwork of review is not good enough. A patchwork of review leads to the possibility of slippage.

There must be a power to make inquiries; there must be a power to respond to complaints; there must be a power to analyze the cumulative effect of the operation of laws.

With respect to the effect upon the legal profession specifically, the independence of the bar is essential to the functioning of Canadian democracy. The legal profession must be able to provide legal services without fear of investigation or prosecution. The providing of legal services must be specifically excluded from the ambit of the act.

Finally, by way of my remarks prior to any questions, I say that Canada is founded upon fairness and equality. The CBA says that hate crimes must be condemned and vigorously prosecuted. Equally, we say that racial profiling in the investigation of a crime, and, of greater concern, in the gathering of intelligence and information, cannot be tolerated.

Senator Kinsella: As always, the Canadian Bar Association is a tremendous resource for parliamentary committees, and in this instance there is no exception.

I should like to probe a little more deeply into the issue of oversight. You referred several times to the traditional law enforcement model, both the operational and the traditional divisions, or the taxonomy in law as a science. Have you reflected upon issues of the world in which we live in today, whether those paradigms are adequate, whether that is part of our problem in understanding and analyzing the kind of anti-terrorism measures that we would need? From a practical point of view, any time a legitimate legislative authority enacts legislation it limits the rights of the citizens under our tradition. That is the nature of law and legislating, although I could argue that in some fields like social, economic and cultural rights, law actually enriches the substantive nature of certain rights.

In this instance, however, our concern is legitimate limitations on the rights of the citizen. You have underscored the blurring between evidence gathering and intelligence work. Three years ago, Parliament recognized the principle of accountability and oversight, and thus the necessity of having a committee like this was placed right into the statute. Some of us thought there should be a complete sunset provision and that many of these provisions should cease to exist after a period of time.

Would you talk a bit more about the kinds of oversight? If the government does not accept amendments to the substance of the provisions of the act, what kinds of oversight mechanisms would you recommend? In your written brief, there is reference to

responsabilisation. C'est au gouvernement qu'il appartient de justifier les lois qui limiteront la liberté ou saperont la protection de la vie privée. C'est pour cette raison que nous préconisons l'adoption d'un mécanisme d'examen unifié, national et indépendant. Il ne suffit pas de procéder à divers examens, de constituer une mosaïque qui pourrait donner lieu à un dérapage.

Il doit y avoir un pouvoir d'effectuer des enquêtes, la possibilité de répondre à une plainte, le pouvoir d'analyser les effets cumulatifs de l'application des lois.

En ce qui concerne les effets de la loi sur la profession juridique en particulier, l'indépendance du Barreau est essentielle au fonctionnement de la démocratie canadienne. La communauté juridique doit pouvoir offrir ses services sans crainte d'enquêtes ou de poursuites. La prestation de services juridiques doit être spécifiquement exclue de la portée de la Loi.

Enfin, avant de répondre à vos questions, j'ajoute que le Canada repose sur des fondements d'équité et d'égalité. L'ABC estime que les crimes haineux doivent être condamnés et faire l'objet de vigoureuses poursuites. De même, nous soutenons que le profilage racial dans le cadre d'une enquête sur un crime, et encore plus inquiétant, dans la collecte de renseignements de sécurité et d'information, ne peut être toléré.

Le sénateur Kinsella : Comme toujours, l'Association du Barreau canadien s'avère une ressource extraordinaire pour les comités parlementaires et dans le cas qui nous intéresse, cela ne fait pas exception.

J'aimerais que nous examinons un peu plus en détail la question de la surveillance. Vous avez parlé à plusieurs reprises du modèle traditionnel d'application de la loi, tant les divisions opérationnelles que traditionnelles, ou la taxinomie en droit en tant que science. Vous êtes-vous penchés sur des problèmes du monde dans lequel nous vivons aujourd'hui, à savoir si ces paradigmes sont adéquats, si cela fait partie de notre problème qui empêche de comprendre et d'analyser le genre de mesures antiterroristes dont nous aurions besoin? D'un point de vue pratique, chaque fois qu'une autorité législative légitime adopte une loi, elle limite les droits des citoyens dans notre tradition juridique. C'est la nature de la loi et de la législation, même si je peux opposer que dans certains domaines comme les droits sociaux, économiques et culturels, la loi en réalité vient enrichir la nature même de certains droits.

Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, notre préoccupation concerne les limites légitimes aux droits des citoyens. Vous avez souligné la zone grise qui existe entre la collecte de preuves et la collecte de renseignements de sécurité. Il y a trois ans, le Parlement a reconnu le principe de la responsabilisation et de la surveillance, d'où la nécessité d'avoir un comité comme le nôtre intégré dans la loi. Certains d'entre nous estimaient qu'il devait y avoir une disposition de temporisation complète et que nombre de ces dispositions devraient cesser de s'appliquer après un certain temps.

Pourriez-vous nous parler un peu plus des modèles de surveillance? Si le gouvernement n'accepte pas de modifications au fond même des dispositions de la Loi, quels genres de mécanismes de surveillance recommanderiez-vous? Dans votre

another independent oversight committee that would go beyond the reach of the CSIS review committee. Could you speak to that, please?

Mr. DelBigio: With respect to the paradigms of law enforcement and intelligence gathering, I do not think that anyone can seriously contend that it is adequate to simply respond to crimes or offences once they have occurred. There is no doubt that some form of intelligence gathering and some kinds of proactive measures are essential to guarantee the safety of Canada and Canadians.

The concern that arises through that is the lack of accountability, because so much of that will be covert. As I speak to you today, I have very little data with respect to how extensive the intelligence-gathering activities are. Perhaps you do, but the public does not. Therefore, it is very difficult for the public to assess the extent to which the existing oversight is adequate and, if it is not adequate, to determine how best to craft a new model.

One of the critical concerns, as the CBA sees it, is that because the intelligence gathering does not occur in public there is an absence of public accountability. Let me say one more thing, if I may: there is undoubtedly a cumulative effect that I would suggest this committee should be concerned with. It is not just what the RCMP is doing, it is not just what CSIS is doing, it is not just what information is being shared with the United States; it is the cumulative effect of all of the operations, the intelligence gathering, the information gathering of all agencies, all of the sharing of information into that cumulative effect that has to be of concern to Canadians.

That is the reason that we suggest that there be a single entity of some sort that is tasked with the responsibility of overseeing all other entities to ensure that they are complying with the law. Also, even if there is compliance with the law by all those entities, it is essential to ensure that the effect of all of that meets with the standards that Canadians expect with respect to privacy and the preservation of the integrity of the person.

What information is being collected? How is it being stored? What is being done with it? The public does not know the answers to those questions; but even if the public does not get the answers to those questions, the public can perhaps take comfort in the fact that there is an independent review mechanism with the authority to find the answers to those questions.

Senator Kinsella: That is helpful. Federally, we do not have an office of ombudsman, but given the experience we have had in Canada at the provincial level with the office of ombudsman, and bearing in mind the offices of ombudsman in other countries, such as Spain, where the role of oversight is fairly proactive and the ombudsman is there to protect the citizens and the citizens' rights from the maladministration of law — and, in this instance, it would be the maladministration of extraordinary measures, do you think it would be worth Parliament's taking a look at that?

mémoire, vous faites référence à un autre comité de surveillance indépendant qui aurait un mandat plus large que le comité d'examen du SCRS. Pourriez-vous nous en parler, s'il vous plaît?

M. DelBigio : En ce qui concerne le paradigme de l'application de la loi et de la collecte de renseignements de sécurité, je ne pense pas que quiconque puisse sérieusement soutenir qu'il est adéquat de simplement réagir à des crimes ou à des infractions après coup. Il ne fait aucun doute qu'une certaine forme de collecte de renseignements de sécurité et certains types de mesures proactives sont essentiels pour garantir la sécurité du Canada et des Canadiens.

Cependant, ce qui est inquiétant, c'est l'absence d'obligation de rendre des comptes parce que nombre de ces actions seront secrètes. Au moment où je vous parle, j'ai très peu de données sur la portée des activités de collecte de renseignements de sécurité. Vous en avez peut-être, mais le public n'en a pas. Par conséquent, il est très difficile pour le public d'évaluer dans quelle mesure les dispositions actuelles de surveillance sont adéquates, et si elles ne le sont pas, comment déterminer le meilleur moyen d'élaborer un nouveau modèle?

Qu'il y ait absence de responsabilisation publique parce que la collecte de renseignements de sécurité ne se fait pas en public est, selon l'ABC, un sujet des plus préoccupants. Permettez-moi de dire autre chose, si vous le voulez bien : il y a sans aucun doute un effet cumulatif que je recommanderais à votre comité d'examiner. Ce n'est pas simplement ce que la GRC fait, ce n'est pas ce que le SCRS fait, ce n'est pas seulement quelle information est transmise aux États-Unis, c'est l'effet cumulatif de toutes ces opérations, la collecte de renseignements de sécurité, de renseignements de toutes les agences, toute la communication de renseignements qui ont un effet cumulatif qui doit préoccuper les Canadiens.

Voilà pourquoi nous disons qu'il doit y avoir une entité unique, peu importe la nature, qui ait la responsabilité de superviser toutes les autres entités pour s'assurer qu'elles respectent la loi. En outre, même si toutes ces entités se conforment à la loi, il est essentiel de s'assurer que tout cela est conforme aux normes auxquelles s'attendent les Canadiens en ce qui concerne la protection de la vie privée et le respect de l'intégrité de la personne.

Quels renseignements sont recueillis actuellement? Comment sont-ils emmagasinés? Qu'en fait-on? Le public n'a pas réponse à ces questions, mais même si tel est le cas, il peut peut-être se reconforter du fait qu'il existe un mécanisme d'examen indépendant qui permet de trouver réponse à ces questions.

Le sénateur Kinsella : C'est utile. Au niveau fédéral, nous n'avons pas de bureau d'ombudsman, mais compte tenu de l'expérience que nous avons accumulée au Canada au niveau provincial avec un tel bureau, compte tenu également de l'existence de bureaux de l'ombudsman dans d'autres pays comme l'Espagne, où le rôle de surveillance est assez proactif et l'ombudsman est là pour protéger les citoyens et leurs droits d'une mauvaise application de la loi — et, dans ce cas-ci, il s'agirait d'une application inadéquate de mesures extraordinaires, croyez-vous qu'il serait utile que le Parlement examine une telle mesure?

Mr. DelBigio: The CBA has specifically not made a concrete recommendation with respect to what this might look like. I know there are many potential models for oversight. The ombudsman model is one of them. I expect that the Arar Commission is likely to make some recommendation with respect to this, but what is most important is that the entity responsible for it must first have full authority to make inquiries and respond to complaints. Moreover, that should not just be one of the various tasks that the oversight body has. This is too important for it just to be added on to the various tasks that an existing body is performing. It is too important and is likely also too big. The ombudsman model might a good one, but it is just one of many possibilities. I would suggest that this committee look at specific models.

Senator Kinsella: We have heard witnesses suggest to us that the Anti-terrorism Act, which is the specific instrument we are examining in this committee, has not been used very much since it was enacted. Do you think Canada is any safer because we have had that act in place, even though it has not been used? Secondly, do you think that our Criminal Code provisions and other statutes would have been adequate for the task and that we really did not need the Anti-terrorism Act, its being passed in the atmosphere at the time, which was the tragedy of 9/11 and the international pressures and international requirements by UN efforts? Do you think we could repeal the Anti-terrorism Act without any threat to Canadian security?

Mr. DelBigio: That is a difficult question, because I am operating without the required data. In my opening remarks, I talked about the importance of coming up with an appropriate method of assessing threat. It is very easy to assert the existence of a threat, but what that really means and how that is to be measured is much more difficult.

When government people appear before you and make assertions with respect to threat, I assume they are operating on the basis of information provided to them by intelligence-gathering agencies. I do not have that source.

Are we safer today than we were? I simply cannot say. One piece of public data that might be available is to ask if there have been any criminal prosecutions, or have mechanisms such as the investigative hearings been used? We know there was an attempt to use that and it did not go anywhere.

Have there been any preventive detentions? I think the answer is no, but I do not know that for certain. If the answer is no, you might say that that is some indication that these laws are not needed. Does that mean they should be repealed? The question is whether or not these are laws are neutral when they are sitting around in the toolbox of laws. I suggest that the some of the laws might have a neutral effect and they can sit on the books without concern. However, I think the extraordinary measures should continually be reviewed. Whether that is achieved by a sunset provision or an ongoing awareness that they need to be scrutinized, I do not know.

M. DelBigio : L'ABC n'a pas expressément fait de recommandation concrète concernant un tel mécanisme. Je sais qu'il existe plusieurs modèles possibles de surveillance. Le modèle de l'ombudsman en est un. Je m'attends à ce que la Commission Arar fasse probablement certaines recommandations à ce sujet, mais ce qui est le plus important, c'est que l'entité responsable doit d'abord avoir plein pouvoir de faire enquête et de répondre à des plaintes. En outre, cela ne devrait pas être l'une des seules tâches que l'organisme de surveillance devrait avoir. Cela est trop important pour simplement ajouter cette tâche de surveillance aux diverses tâches qu'un organisme actuel exécute. Cela est trop important et probablement aussi trop gros. Le modèle de l'ombudsman pourrait être un bon modèle, mais ce n'est là qu'une des nombreuses possibilités. Je suggère à votre comité d'examiner des modèles particuliers.

Le sénateur Kinsella : Certains témoins nous ont dit que la Loi antiterroriste, c'est-à-dire l'outil spécifique que nous examinons au sein du comité, n'a pas été très utilisée depuis son adoption. Croyez-vous que le Canada est plus en sécurité parce que nous avons cette loi, même si elle n'est pas utilisée? Deuxièmement, croyez-vous que les dispositions de notre Code criminel et d'autres lois auraient été suffisantes et que nous n'avions pas vraiment besoin de la Loi antiterroriste, loi qui a été adoptée dans l'ambiance de l'époque, c'est-à-dire la tragédie du 11 septembre, les pressions de la communauté internationale de même que les exigences de l'ONU? Croyez-vous que nous pourrions révoquer la Loi antiterroriste sans que cela ne menace la sécurité du Canada.

M. DelBigio : C'est difficile de répondre à cette question, parce que je n'ai pas les données nécessaires. Dans ma déclaration d'ouverture, j'ai parlé de l'importance de trouver un bon moyen d'évaluer la menace. Il est très facile d'affirmer l'existence d'une menace, mais de là à savoir ce que cette menace signifie réellement et comment elle doit être mesurée est beaucoup plus difficile.

Lorsque des fonctionnaires comparaissent devant votre comité et font des déclarations concernant les menaces, je suppose qu'ils parlent en ayant de l'information qui leur a été fournie par des agences de collecte de renseignements de sécurité. Je n'ai pas accès à cette source d'information.

Sommes-nous plus en sécurité aujourd'hui que nous l'étions? Je ne peux simplement pas répondre. Un élément de données publiques qui pourrait être disponible serait de demander s'il y a des poursuites criminelles, ou des mécanismes comme des audiences d'investigation qui sont utilisés. Nous savons qu'il y a eu une tentative en ce sens mais qui n'a débouché sur rien.

Y a-t-il eu des détentions préventives? Je crois que la réponse est non, mais je n'en suis pas certain. Si la réponse est non, on pourrait dire que c'est là une indication que ces lois ne sont pas nécessaires. Cela veut-il dire qu'elles devraient être révoquées? La question est de savoir si oui ou non ce sont là des lois qui sont neutres lorsqu'elles sont ajoutées aux autres. À mon avis, certaines peuvent avoir un effet neutre et elles peuvent ne pas être appliquées sans que cela nous inquiète. Cependant, je crois que les mesures extraordinaires devraient être continuellement examinées. Cela doit-il se faire à l'aide d'une disposition de temporisation ou d'un examen constant, je n'en sais rien.

If I can make two more brief remarks, the problem with some of these laws being on the books is that they do not sit there in a neutral fashion. The law-enforcement agencies and, more important, the intelligence-gathering agencies are going to be guided by the presence of these laws in determining whom to target, how much information can be properly gathered and how it can be gathered. Therefore, although they sit there on the books and there may not be a prosecution, I have no doubt that the intelligence-gathering agencies are guiding themselves in accordance with these laws.

As for international requirements, frequently, they are cited as the basis upon which Canada must enact certain laws. Sometimes the manner in which an international requirement translates into domestic law is rather ambiguous. For that reason, we say it would be useful for there to be a requirement, where an international requirement is relied upon as a basis for domestic law, that that be specifically cited.

Senator Jaffer: Thank you for coming again in front of us. You clarified some things for me on the intelligence process. I thank you for that.

I have a question that is bothering me very much and I believe the CBA is the right group to answer it: What is the role of the judges in all of this?

The judges, unfortunately, cannot speak out on these matters — although we know that one judge has expressed his concern about being given a different role. The challenge that I see for the judges is that they are used to an adversarial process in our country, where the defence and the prosecution prepare their cases and the judge is there to listen to both sides and make a determination.

However, with secret trials, we are asking the judge to play a very different role. I want to get your ideas as to what you think we should be doing about this. We are now asking the judge, really, to look out for the defendant not necessarily with evidence in front of the judge, but with intelligence reports in front of him or her. As you know, normally defence counsel has complete disclosure from the Crown and then there is an explanation from the accused as to what has happened. Now we are asking the judge to decide whether the person should be detained. The judge does not speak to the defendant, nor does the judge hear evidence; it is only intelligence reports. That is of great concern. We are asking our judges to fill a completely different kind of role. I would appreciate it if you could give us your impressions on this issue.

Mr. DelBigio: I can comment briefly. I agree that this is an area of critical concern. Unfortunately, our colleague, Lorne Waldman, who has had a medical emergency this morning, is the person that we had hoped would be here to speak to such matters. However, I will do my best to answer your question.

There is no doubt that our legal system, and the strength of the legal system, is premised upon an adversarial process. It is one that is based upon disclosure, one that is based upon an opportunity for cross-examination and one in which the judge

Si vous me permettez de faire deux autres brèves remarques, je dirai que le problème avec certaines de ces lois qui restent lettre morte, c'est qu'elles ne sont pas neutres. Les organismes d'exécution de la loi et, plus important, les organismes de collecte de renseignements de sécurité vont être guidés par ces lois pour déterminer qui cibler, combien d'information peut être adéquatement recueillie et comment elle peut l'être. Par conséquent, même si elles ne sont pas appliquées et qu'il n'y a peut-être pas de poursuite, je n'ai aucun doute que les organismes de collecte de renseignements de sécurité orientent leurs activités en fonction de ces lois.

En ce qui concerne les exigences à l'échelle internationale, elles sont souvent évoquées comme la raison pour laquelle le Canada doit adopter certaines lois. Parfois la façon dont une exigence internationale se traduit en une loi nationale est plutôt ambiguë. Pour cette raison, nous disons qu'il serait utile, lorsqu'une exigence internationale est invoquée pour adopter une loi nationale, que cette exigence soit spécifiquement définie.

Le sénateur Jaffer : Merci d'être revenu témoigner devant notre comité. Vous avez éclairé ma lanterne en ce qui concerne la collecte de renseignements de sécurité. Je vous en remercie.

J'ai une question qui me chicote et je crois que l'ABC est le bon groupe à qui je dois la poser : quel est le rôle des juges dans tout cela?

Malheureusement, les juges ne peuvent se prononcer sur ces questions — même si nous connaissons un juge qui s'est dit préoccupé par la possibilité de jouer un rôle différent. Pour moi, la difficulté pour les juges, c'est qu'ils sont utilisés dans un processus accusatoire dans notre pays, où la défense et la poursuite préparent leurs causes et où le juge doit entendre les deux parties et rendre une décision.

Cependant, pour les procès secrets, on demande au juge de jouer un rôle très différent. J'aimerais savoir ce que, à votre avis, nous devrions faire à ce sujet. Nous demandons maintenant au juge, en réalité, de faire attention à ce que le défendeur ne lui présente pas nécessairement de preuve, mais des rapports de renseignements de sécurité. Comme vous le savez, normalement, l'avocat de la défense reçoit une divulgation complète de la Couronne et il y a ensuite explication de l'accusé quant à ce qui s'est passé. Maintenant, on demande au juge de décider si la personne devrait être détenue. Le juge ne s'adresse pas au défendeur, le juge ne reçoit pas de preuves, mais seulement des rapports de renseignement de sécurité. Cela est très préoccupant. Nous demandons à nos juges de jouer un rôle complètement différent. J'aimerais que vous nous donniez vos impressions sur cette question.

M. DelBigio : Je peux faire un bref commentaire. Je conviens que c'est là une très grande préoccupation. Malheureusement, notre collègue, Lorne Waldman, qui a dû se rendre chez le médecin ce matin, est la personne qui aurait pu répondre à vos questions. Je vais faire de mon mieux pour vous répondre.

Il ne fait aucun doute que notre système juridique, et sa force, reposent sur un processus accusatoire. Il s'agit d'un processus établi sur la divulgation, sur la possibilité d'un contre-interrogatoire et sur la possibilité que le juge rende une décision

makes a determination based upon the evidence as presented, cross-examination upon that evidence and submissions by counsel. As soon as any of those steps is removed, there is a risk that the quality of justice may suffer.

We have made a recommendation that an advocate of some sort be appointed to protect the interest of an accused in a secret hearing. When Mr. Roach was here, I think he spoke about a model of that sort. That is something we would urge this committee to consider.

Criminal trial experience has demonstrated time and again that information that is presented needs to be tested, because too frequently the information that is presented by a party may be incomplete or may present only one side of the story. In the absence of complete disclosure and an opportunity for testing, there are risks. Some form of advocate may minimize those risks.

Ms. McGrath: If I could add a point about the role of the judges and their feelings about the role being changed, I would make an analogy to a situation in which judges are allowed to speak out. That is in the area of the vast increase in unrepresented litigants who are appearing before the courts on a regular basis at every level, whether it be the provincial courts, the superior courts or even the courts of appeal in the various provinces. The judges have spoken out in those situations; they feel uncomfortable about the fact that, rather than being an independent arbiter of the dispute before them, they are now required to try to assist unrepresented litigants in defending their interests to some extent, advising them on the law and procedure. That is not their role, and they feel uncomfortable in that role.

If you use that as an analogy, you can probably come to some conclusion as to how judges feel about this particular change in their role.

Senator Jaffer: I know that Mr. Waldman has experience in this area. Is it possible, Ms. McGrath, to ask Mr. Waldman, if he is able, to give a reply in writing on this question, as we know he has had a lot of experience on this?

The Chairman: We can certainly make that request, senator. I would preface that by asking Ms. McGrath to express to Mr. Waldman the anxiety of this committee on hearing he has had some physical difficulties. We wish him the very best for a speedy recovery.

Senator Jaffer has made a good point. Mr. Waldman has been before us both before and we would like to have his views on some of these issues.

Ms. McGrath: We will consult with him and have him provide his answers to the extent that he is able.

Senator Jaffer: In your submission, you say that hate crimes and racial profiling need to be condemned and that the investigation of crimes, if based on profiling, cannot be tolerated. Could you expand on that point? As you may have read, Minister McLellan's point of view is that there is no racial profiling happening in her department. What are you hearing from your members in regard to racial profiling?

en se basant sur la preuve qui lui a été présentée, un contre-interrogatoire sur cette preuve et les plaidoiries des avocats. Dès que l'une ou l'autre de ces étapes est éliminée, il est risqué que la qualité de la justice en souffre.

Nous avons recommandé qu'un défenseur quelconque soit nommé pour protéger l'intérêt de l'accusé lors d'une audience secrète. Lorsque M. Roach a témoigné devant le comité, je pense qu'il a parlé d'un modèle de ce genre. C'est là une chose que nous exhorterions le comité à examiner.

L'expérience des procès au criminel a montré à maintes reprises que l'information qui est présentée doit être vérifiée parce que trop souvent, cette information qui est présentée par une partie peut être incomplète ou ne présenter qu'un volet de l'affaire. Faute de divulgation complète et de la possibilité de vérification, il y a des risques. Un défenseur pourrait réduire ces risques.

Mme McGrath : Si vous me permettez d'ajouter un élément au sujet du rôle des juges et de leur impression que leur rôle est en train de changer, j'aimerais faire une analogie avec une situation où les juges sont autorisés à donner leur opinion. Il y a de plus en plus de parties non représentées qui s'amènent devant la cour de façon régulière à tous les niveaux, que ce soit les cours provinciales, supérieures ou même les cours d'appel dans diverses provinces. Les juges ont exprimé leur opinion dans ce genre de situation; ils disent se sentir mal à l'aise au sujet du fait qu'au lieu d'être des arbitres indépendants du différend qui leur est soumis, ils sont maintenant tenus de tenter d'aider des parties non représentées à défendre leurs intérêts dans une certaine mesure, à les conseiller sur la loi et les procédures. Ce n'est pas leur rôle, et ils se sentent mal à l'aise s'ils sont tenus de le jouer.

Si on utilise cela comme analogie, on peut probablement en venir à une certaine conclusion quant à savoir ce que les juges pensent de ce changement particulier de leur rôle.

Le sénateur Jaffer : Je sais que M. Waldman possède de l'expérience dans ce domaine. Est-il possible, madame McGrath, de demander à M. Waldman, s'il en est capable, de fournir une réponse écrite à cette question car nous savons qu'il a beaucoup d'expérience à cet égard?

La présidente : Nous pouvons certainement faire cette demande, sénateur. Je veux d'abord demander à Mme McGrath de dire à M. Waldman que le comité est fort désolé d'apprendre qu'il éprouve certains problèmes de santé. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement.

Le sénateur Jaffer vient de soulever un point intéressant. M. Waldman a déjà comparu devant notre comité et nous aimerions avoir son opinion sur certaines de ces questions.

Mme McGrath : Nous allons le consulter et lui demander de donner ses réponses dans la mesure où il peut le faire.

Le sénateur Jaffer : Dans votre mémoire, vous dites que les crimes haineux et le profilage racial doivent être condamnés et que les enquêtes criminelles, si elles reposent sur ce profilage, ne peuvent être tolérées. Pourriez-vous donner plus de détails? Comme vous l'avez probablement lu, Mme la ministre McLellan est d'avis qu'il ne se fait pas de profilage racial dans son ministère. Que vous disent vos membres à ce sujet?

Mr. DelBigio: There are two problems. First, when people speak about something as important and yet as delicate as racial profiling, there needs to be a clear understanding of what that might mean. So long as there is a possibility that people are operating upon different definitions, there is a risk that conversation will be not as constructive as it might otherwise be. Courts have begun to address that problem.

The second problem is how to know when racial profiling is occurring and obtain concrete information that it is occurring. The best indication of this is going to come from persons who are most at risk. However, these people are at times, or potentially will be, unwilling to report this.

Profiling can occur in any number of ways. Sometimes it results in a criminal charge, where a court then hears information and is able to address the issue concretely. Sometimes, though, and perhaps more frequently, it will occur in more subtle ways, like the stopping of a car and making inquiries of people in the street, where there is no charge. It can happen in ways in which it is very difficult for formal mechanisms to be engaged that will result in a formal scrutiny.

It is of great concern that this might occur. I do not say that it does, but there is a risk that it will occur in the intelligence gathering function, which is as covert an activity as can be imagined. One needs to ask questions such as: "Are those agencies that are given the task of gathering information or intelligence provided, potentially, with some extraordinary tools and techniques to do that? Are they engaging in racial profiling?" I do not know how to answer that.

I have read that certain groups are saying that racial profiling is occurring. The reports that might occur from certain groups cannot be ignored. Is it occurring? Perhaps the best information comes from those people who are saying that, yes, it is occurring. If certain groups are saying that since 2001 members of their groups have received more attention from the police than previously, that is data that counts as something and it cannot be ignored.

Senator Jaffer: In your presentation you spoke about the scope of legislation and whether it is being oppressive to religion, politics and ideology. Can you expand on what you were saying?

Mr. DelBigio: The definition of "terrorist activity" in the Criminal Code specifically refers to acts that are committed in whole or part for political, religious or ideological purposes. The criminal law now specifically incorporates politics, religion and ideology into its scope. What that means is that law enforcement and intelligence gathering agencies will now take into account the politics, and religious or ideological beliefs of certain groups in determining whether or not those groups should be targeted for law enforcement or intelligence gathering purposes.

M. DelBigio : Il y a deux problèmes. Premièrement, lorsque les gens parlent d'une chose aussi importante et pourtant aussi délicate que le profilage racial, il faut bien comprendre ce que l'on entend par là. Tant qu'il y a une possibilité que des personnes emploient des définitions différentes, il y a un risque que la conversation ne soit pas aussi constructive qu'elle pourrait l'être. Les tribunaux ont commencé à se pencher sur ce problème.

Le second problème est de savoir s'il y a un profilage racial et comment obtenir une information concrète que tel est le cas. La meilleure indication proviendra des personnes qui sont les plus à risque. Cependant, ces personnes sont, ou pourraient être parfois, peu disposées à déclarer une telle situation.

Le profilage peut se faire de nombreuses façons. Parfois, il se solde par une accusation au criminel où le tribunal entend alors l'information et est capable d'aborder la question concrètement. Parfois, cependant, et c'est peut-être plus fréquent, le profilage se fait de façon plus subtile, comme par l'arrestation d'un conducteur ou l'interrogation de personnes dans la rue, sans qu'aucune accusation ne soit portée. Cela peut se produire de façon à ce qu'il soit très difficile d'utiliser des mécanismes officiels qui se solderont par un examen formel.

Cela pourrait bien se produire et c'est très inquiétant. Je ne dis pas que c'est le cas, mais il y a un risque que cela se produise dans la collecte de renseignements de sécurité, qui est une activité aussi secrète qu'on peut l'imaginer. Il faut se poser les questions suivantes : est-ce que ces agences à qui on confie la tâche de recueillir de l'information ou des renseignements de sécurité pourraient être dotées de certains outils et techniques extraordinaires pour faire leur travail? Font-elles du profilage racial? Je ne sais pas comment répondre à cette question.

J'ai lu que certains groupes disent que le profilage racial est une réalité. On ne peut pas ne pas prêter attention aux rapports de certains groupes. Y a-t-il du profilage? Peut-être que la meilleure information vient des personnes qui disent que oui, il y a un profilage. Si des groupes disent que depuis 2001, certains de leurs membres ont reçu plus d'attention de la part de la police qu'avant, ce sont là des données qui comptent et que l'on ne peut passer sous silence.

Le sénateur Jaffer : Dans votre exposé, vous avez parlé de la portée de la loi et vous vous êtes demandé si elle est oppressive pour la religion, la politique et l'idéologie. Pouvez-vous donner plus de détails?

M. DelBigio : La définition d'« activité terroriste » dans le Code criminel fait référence spécifiquement aux actes qui sont commis, exclusivement ou non, au nom d'un but de nature politique, religieux ou idéologique. Le droit pénal incorpore maintenant spécifiquement la politique, la religion et l'idéologie dans sa portée. Ce que cela veut dire, c'est que les agences d'application de la loi et de collecte de renseignements de sécurité vont maintenant tenir compte de la politique, de la religion ou des croyances idéologiques de certains groupes pour déterminer si oui ou non ces groupes devraient être ciblés pour des fins de collecte de renseignements de sécurité ou d'application de la loi.

That is extraordinary in the sense that there are risks attached to that. The risks attached are that certain political or religious groups will be targeted, potentially, by virtue of their religion or politics alone. Remember, the law says, "...in whole or in part." You need to ask, "What does that mean? What does that actually capture?" It is not just what that captures for purposes of there being a criminal offence committed, but what does that capture mean when law enforcement or intelligence gathering agencies are determining whom they will target and why they will target certain groups?"

The Chairman: We are at 10:45 am and we are hear until noon, so, if we can try to be crisp and quick, we will all get a chance to speak.

Senator Stratton: In the executive summary of your presentation you refer to the scope of the parliamentary review. You say:

In our view, the three-year review should go beyond the *Anti-terrorism Act*, and look at the overall impact of all expressed anti-terrorism measures, as well as measures which operate in that context.

You list examples thereafter.

With respect to looking at the review, have you had the opportunity to look at what has transpired in other countries? For example, the U.S., Great Britain and Australia all enacted anti-terrorism legislation. How does Canada compare to those countries? Could we take advice from what some of those countries have done in that field? I ask that because you are saying that we should go beyond where we are now.

The second question is that in the beginning we asked that this committee take a look at the impacts of the anti-terrorism legislation on other legislation — legislation that you have addressed here. In other words, if other legislation may have been passed as a result of the anti-terrorism bill, do you feel that there are other areas specific to anti-terrorism — and I know you have listed some of them, but I mean other specific acts — that should be addressed specifically with regard to this? That is a nebulous question, but it is one that we are trying to answer to ensure we are covering the bases properly.

Senator Kinsella talked about the possibility of using an ombudsman, and it certainly strikes me from your presentation that you were alluding to the fact that it should be a specific oversight group or committee looking at what is taking place with the *Anti-terrorism Act*. Is that a correct summary on my part?

Mr. DelBigio: With respect to other countries, what is occurring in other democracies is of course of interest. However, what is going on in other countries is not and should not be determinative of what occurs here.

C'est là une mesure extraordinaire compte tenu des risques qui y sont rattachés. Les risques sont que certains groupes politiques ou religieux vont être ciblés, potentiellement, pour seul motif de religion ou de politique. N'oubliez pas que la loi dit « exclusivement ou non ». Il faut se poser les questions suivantes : « Qu'est-ce que cela veut dire? Qu'est-ce que cela englobe en réalité? » Ce n'est pas seulement ce que cela englobe pour des fins d'infraction criminelle, mais ce que cela suppose lorsque les organismes d'application de la loi ou de renseignements de sécurité déterminent qui ils vont cibler et pourquoi ils vont cibler certains groupes.

La présidente : Il est 10 h 45 et nous sommes là jusqu'à midi; donc, si vous pouvez essayer d'être le plus rapides possible, nous aurions tous la chance d'intervenir.

Le sénateur Stratton : Dans le résumé de votre mémoire, vous parlez de la portée de l'examen parlementaire et dites ceci :

À notre avis, l'examen triennal ne devrait pas s'arrêter qu'à la Loi antiterroriste, mais porter sur l'impact global de toutes les mesures antiterroristes exprimées, de même que sur les mesures qui sont utilisées dans ce contexte.

Vous donnez ensuite une liste d'exemples.

En ce qui concerne l'examen, avez-vous eu l'occasion de voir ce qui se fait dans d'autres pays? Par exemple, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie ont tous adopté une loi antiterroriste. Comment le Canada se compare-t-il avec ces pays? Pourrions-nous prendre conseil de certains de ces pays dans ce domaine? Je le demande parce que vous dites que nous devrions dépasser le seuil actuel.

La seconde question est que, au début, nous avons demandé au comité d'examiner les répercussions de la Loi antiterroriste sur d'autres lois — les lois que vous avez abordées ici. Autrement dit, si d'autres lois avaient pu être adoptées par suite de la Loi antiterroriste, y a-t-il selon vous d'autres secteurs spécifiques à la lutte antiterroriste — je sais que vous en avez énuméré certains, mais je veux dire d'autres lois spécifiques — qui devraient être abordés particulièrement en ce qui concerne ce sujet? Ma question est nébuleuse, mais c'est une question à laquelle nous essayons de répondre pour nous assurer que nous traitons tous les sujets comme il se doit.

Le sénateur Kinsella a parlé de la possibilité de recourir à un ombudsman, et d'après votre présentation, il m'apparaît évident que vous faites allusion au fait qu'il devrait s'agir d'un groupe spécifique de surveillance ou d'un comité chargé d'examiner ce qui se passe avec la Loi antiterroriste. Est-ce que je résume bien la situation?

M. DelBigio : Bien sûr, ce qui se produit dans d'autres pays, dans d'autres démocraties nous intéresse. Cependant, ce qui se passe dans d'autres pays ne détermine pas et ne doit pas déterminer ce qui advient ici.

Every country must operate within its own laws, and it is most important for Canada that we operate in accordance with the Charter of Rights. We are fortunate to have such a well-developed body of important jurisprudence that can guide lawmaking so as to ensure that important rights are recognized and protected.

There have been two important experiences in other countries that this committee can take note of, and I know they have been addressed. As was the case in Canada, Great Britain and the United States passed laws following September 11, 2001. Their high courts have now had the opportunity to review their laws having to do with the detention of people. Each of the high courts struck down provisions of detention. That is significant in the sense that it illustrates the manner in which a law enacted in haste or in a climate of fear or uncertainty might overstep the reach of what is appropriate, or might, in plain language, miss the mark.

Here in Canada, the investigative hearing provision went before the Supreme Court of Canada; the Supreme Court of Canada upheld the constitutional validity of the provision, but, in doing so, the court made some very important remarks with respect to the way in which these hearings should operate; of most importance was the fact that the procedure crafted at the first level in British Columbia with respect to that hearing focused upon secrecy and, with respect to the lack of information being made available to the public, the Supreme Court of Canada emphasized the need for openness.

Second, in the minority judgments, concern was expressed with the way in which the investigative hearing was being used within the context of the criminal prosecution that was occurring at the time. As I say, those were remarks that were made in the minority judgments; however, the fact that any judge of the Supreme Court of Canada would express concern with respect to the manner in which the extraordinary provision was being used in that context is of interest. It is important that this committee take into account what is going on in other countries, but that is not determinative of what should go on in Canada.

With respect to other acts that should be taken into account, I am not sure I can specifically refer you to anything right now. We referred to a number of acts in our brief, and I am not sure I can mention anything else beyond that.

With respect to the oversight of the accountability mechanism, we say there needs to be specific oversight of the cumulative effect. Again, it must be specific because of the breadth of the operation of the anti-terrorism provisions generally; the cumulative effects generally are so broad that there needs to be a specific mechanism of oversight. I do not know if that answers your question.

Senator Stratton: It would appear that what you are getting at is that it should be independent of any other responsibility and it should be specific to this area. That is what you seem to be saying, and I want to get a yes or no.

Chaque pays doit fonctionner selon ses propres lois, et il est de la plus haute importance que le Canada soit régi par la Charte des droits et libertés. Nous avons la chance d'avoir un tel recueil de jurisprudence importante qui peut orienter l'établissement des lois pour nous assurer que les droits importants sont reconnus et protégés.

Il existe deux expériences importantes qui ont été menées dans d'autres pays dont le comité pourrait prendre note, et je sais qu'elles ont déjà été abordées. Comme cela a été le cas au Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis ont adopté des lois après le 11 septembre 2001. Leurs tribunaux supérieurs ont maintenant eu l'occasion d'examiner leurs lois concernant la détention. Chacun des tribunaux supérieurs a abrogé certaines dispositions à cet égard. Une telle décision est importante en ce sens qu'elle illustre la façon dont une loi adoptée à toute vapeur ou dans un climat de peur ou d'incertitude peut outrepasser l'objectif visé, ou peut, en termes simples, rater la cible.

Ici au Canada, la disposition sur les audiences d'investigation a été soumise à la Cour suprême du Canada qui en a maintenu la validité constitutionnelle, mais ce faisant, la Cour a formulé des remarques très importantes concernant la façon dont ces audiences devraient se tenir, l'élément le plus important étant le fait que la procédure élaborée au niveau de première instance en Colombie-Britannique concernant cette audience mettait l'accent sur le caractère secret et l'absence d'information donnée au public; la Cour suprême a insisté sur la nécessité de faire place à l'ouverture.

Deuxièmement, dans les jugements minoritaires, certains se sont dits préoccupés par la façon dont l'audience d'investigation était utilisée dans le contexte des poursuites criminelles qui ont été menées à l'époque. Comme je l'ai dit, ce sont là des observations qui ont été faites dans des jugements minoritaires; cependant, le fait qu'un juge de la Cour suprême du Canada se soit dit préoccupé par la façon dont la disposition extraordinaire était utilisée dans ce contexte revêt un intérêt certain. Il est important que le comité tienne compte de ce qui se passe dans d'autres pays, mais cela ne détermine pas ce qui devrait se passer au Canada.

En ce qui concerne les autres lois qui devraient être prises en compte, je ne suis pas certain de pouvoir vous en nommer une en particulier pour l'instant. Nous avons fait référence à plusieurs lois dans notre mémoire, et je ne pense pas pouvoir en désigner d'autres.

En ce qui concerne la surveillance du mécanisme de responsabilisation, à notre avis, il doit y avoir une surveillance spécifique des effets cumulatifs de ce mécanisme. Là encore, il faut être spécifique en raison de la portée de l'application des dispositions antiterroristes en général; dans l'ensemble, les effets cumulatifs sont tellement vastes qu'il faut avoir un mécanisme spécifique de surveillance. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Stratton : Si je comprends bien là où vous voulez en venir, c'est que ce mécanisme devrait être indépendant de toute autre responsabilité et spécifique au domaine visé. C'est ce que vous semblez dire, et j'aimerais avoir un oui ou un non.

Mr. DelBigio: We say yes, but recognizing that there are many mechanisms for oversight. We also say yes, recognizing that there will always be resource considerations, but it is important. This is complicated. The benefit of a specific oversight mechanism is also that it enables an entity to develop an expertise and to develop a corporate knowledge. It can develop that expertise through the years and it can establish a database. As that occurs, the ability for there to be effective oversight will grow. It will be enhanced. Does that better answer your question?

Senator Stratton: It does, thank you. I know you are trying to be careful here, but I would agree with you. We have to make recommendations, and it would appear that what you are saying here is that there should be some independent oversight. I do not think we should necessarily go further than that, but I was trying to get something specific. If you are making a recommendation, this is what I would believe in, because it does need to develop over the years and it does need to have a corporate memory. As far as a recommendation from you and from this bar, I appreciate that.

Mr. DelBigio: If I may make a final remark with respect to that, a distinction needs to be drawn between the types of different oversights that might occur. There is, of course, an oversight by Parliament that might be with respect to whether or not a particular law should remain on the books, whether a particular law is unconstitutional, or whether there are sunset provisions. That is very important and should continue to occur.

An independent body doing oversight will be engaging in oversight of day-to-day operations. I do not mean the managing of the operations of the RCMP and whatever agencies there might be, but managing the cumulative effect of those operations, managing complaints that might arise with respect to those operations and ensuring that those operations that are occurring covertly are nonetheless occurring lawfully and in a manner that accords with the values that define Canada.

Senator Joyal: I am tempted to continue in the vein raised by Senator Stratton and Senator Kinsella earlier. I am trying to figure out in my mind where we are after three years. When the anti-terrorism legislation was introduced, as you noted in your opening remarks, it was in answer to extraordinary times and extraordinary measures. There were sunset provisions because we were in extraordinary times. By definition, "extraordinary" is something that normally changes, otherwise it becomes the norm, or becomes a daily practice and loses its extraordinary character or aspect.

We have heard from the minister responsible for public security, as one of the first witnesses, and we have heard from the Minister of Justice. Both of them pleaded to maintain the law as it is, except that the Minister of Justice had some qualifications about the security certificates and wanted us to look into those aspects. I think I am not misquoting him by stating that the extraordinary measures were there to stay.

M. DelBigio : Nous disons oui, tout en reconnaissant qu'il existe de nombreux mécanismes de surveillance. Nous disons également oui, en reconnaissant qu'il y aura toujours des considérations de ressources, mais c'est important. C'est compliqué. Un mécanisme spécifique de surveillance permet également à une entité d'acquérir une expertise et des connaissances. Elle peut développer cette expertise au fil des ans et établir une base de données. Ce faisant, cette entité sera de plus en plus en mesure d'effectuer une surveillance efficace et améliorée. Est-ce que cela répond mieux à votre question?

Le sénateur Stratton : Oui, merci. Je sais que vous tentez de faire attention ici, mais je suis d'accord avec vous. Nous devons formuler des recommandations et si je comprends bien ce que vous êtes en train de nous dire aujourd'hui, c'est qu'il devrait y avoir un mécanisme de surveillance indépendant. Je ne crois pas que nous devrions nécessairement aller plus loin que cela, mais j'essayais d'obtenir une réponse précise. Si vous formulez une recommandation, c'est ce en quoi je vais croire, parce qu'il faut développer ce mécanisme au fil des ans et qu'il est nécessaire d'avoir une mémoire collective. En ce qui concerne la recommandation de votre part et du Barreau, je l'apprecie.

M. DelBigio : Si vous me permettez de faire une dernière remarque à ce sujet, je dois dire qu'il faut établir une distinction entre les différents types de surveillance qu'il peut se produire. Bien sûr, il y a surveillance par le Parlement qui pourrait devoir décider si une loi en particulier doit demeurer en vigueur, si une loi est constitutionnelle ou s'il y a des dispositions de temporisation. Cela est très important et doit continuer de l'être.

Un mécanisme indépendant chargé de faire de la surveillance effectuera son travail au jour le jour. Je ne parle par ici de la gestion des activités de la GRC ou d'autres agences, mais de la gestion des effets cumulatifs de ces activités, la gestion des plaintes qui peuvent être déposées au sujet de ces activités et de la nécessité pour l'organisme de s'assurer que ces activités secrètes sont néanmoins légales et réalisées en conformité avec les valeurs qui définissent le Canada.

Le sénateur Joyal : Je suis tenté de poursuivre dans la veine du sénateur Stratton et du sénateur Kinsella tout à l'heure. J'essaie de voir, dans ma tête, où nous en sommes après trois ans. Lorsque le projet de loi antiterroriste a été déposé, comme vous l'avez signalé dans votre déclaration d'ouverture, c'était en réponse à une période extraordinaire et à des mesures extraordinaires. On y a inclus des dispositions de temporisation parce que nous étions en période extraordinaire. Par définition, « extraordinaire », c'est quelque chose qui change normalement, autrement ça devient la norme, une pratique quotidienne et cela perd son aspect ou son caractère extraordinaire.

Les premiers témoins ont été le ministre responsable de la sécurité publique et le ministre de la Justice. Les deux ont plaidé en faveur du maintien de la loi telle qu'on la connaît, bien que le ministre de la Justice ait émis quelques réserves à propos des certificats de sécurité et voulait que nous examinions ces aspects. Je ne pense pas mal le citer en disant que les mesures extraordinaires sont là pour rester.

If we accept the government premise that those measures should stay as is, and bear in mind your own analysis that we have changed something in the system that is much more important than just the anti-terrorist legislation, namely, the accumulative effect of the other legislation — the Immigration Act, the Public Safety and Transportation Act, and the amendments we have brought to the Criminal Code in terms of allowing criminal offences to be committed under certain circumstances by police officers or representatives of police officers and so on — should we not counterbalance the system by the fact that all those powers are now there and can be used as such, not only in an isolated way?

In the paper last week, when we were adjourned, there was a quote on page A1 from the *National Post* by Mr. David Harris, a former CSIS agent who is now a security consultant. He said that the Fateh Kamal group, named after the Montreal shopkeeper who was its well-travelled ringleader, has been shattered by security agencies using what one former intelligence agent called “the Black & Decker approach,” using every implement in the tool shed.

In other words, if we are to live with a Black & Decker approach in the system, we should have building inspectors. We should have someone who has the responsibility to look carefully at how all those specific powers are used.

The problem we have to face with the government announcement now is that there will be a special parliamentary committee charged with the responsibility to follow up on parliamentary oversight of those activities. In fact, as we know it, Parliament has an oversight mechanism, but they will not be able to do their work unless they are supported by someone with access directly in the system who can develop that corporate memory or knowledge from one agency to the other, from CSIS to the RCMP, from RCMP to information gathering, and from immigration officer to the border agencies. There are so many groups now that are active, and I say that is appropriate, because it seems that it is the Black & Decker approach that prevents terrorism, if we accept that premise.

However, we need to have something else in the system, if we are to accept the conclusion, which the Minister of Justice and the minister responsible for public security have proposed to us, that we should not change anything in the act but keep it as it is. Otherwise, we will find ourselves in the condition whereby, as Senator Kinsella has said, we will work on what I call not the preventive aspect but the curative aspect. An ombudsman is a curative aspect; it is when someone has agreed that the person goes to the ombudsman. The problem we have now is to develop a preventive approach. To develop a preventive approach, we have to have someone in the system who is permanently there to look into how the powers are used and make the proper proposals to the parliamentary committee so that Parliament maintains its capacity to balance the system. As you said, we are in the

Si nous acceptons l'hypothèse du gouvernement que ces mesures doivent demeurer telles quelles, et compte tenu de votre propre analyse disant que nous avons changé quelque chose dans le système qui est beaucoup plus important que la simple Loi antiterroriste, à savoir, l'effet cumulatif des autres lois — la Loi sur l'immigration, la Loi sur la sécurité publique et les transports, et les modifications que nous avons apportées au Code criminel pour permettre la perpétration d'actes criminels dans certaines circonstances par des agents de police ou des représentants de ces derniers, et ainsi de suite — ne devrions-nous pas contrebalancer le système par le fait que tous ces pouvoirs sont maintenant en place et qu'ils peuvent être utilisés comme tels, pas seulement de façon isolée?

Dans le *National Post* la semaine dernière, pendant l'interruption de nos travaux, il y avait une citation à la page A1 de M. David Harris, ancien agent du SCRS qui est maintenant consultant en sécurité. Il a déclaré que le groupe Fateh Kamal, désigné d'après ce commerçant montréalais qui a parcouru le monde et qui était son chef de bande, a été découvert par des agences de sécurité utilisant ce qu'un ancien agent du service de renseignement de sécurité a appelé « l'approche Black & Decker », après avoir utilisé tous les outils du coffre d'outils.

Autrement dit, si nous devons composer avec l'approche Black & Decker dans le système, nous devrions avoir des inspecteurs de bâtiments. Nous devrions avoir quelqu'un qui a la responsabilité d'examiner attentivement comment tous ces pouvoirs spécifiques sont utilisés.

Le problème auquel nous devons faire face par suite de l'annonce du gouvernement, c'est qu'il y aura un comité spécial du Parlement chargé de faire le suivi de la surveillance de ces activités. En fait, comme nous le savons, le Parlement dispose d'un mécanisme de surveillance, mais il sera incapable de faire son travail à moins d'être appuyé par quelqu'un qui a directement accès au système et qui peut exploiter cette mémoire collective ou ce savoir d'une agence ou d'une autre, du SCRS à la GRC, de la GRC à l'agent de collecte de renseignements ou de l'agent d'immigration aux agences frontalières. Il y a tellement de groupes qui sont aujourd'hui actifs, et à mon avis c'est bien qu'il en soit ainsi, parce qu'il semble qu'il y ait cette approche Black & Decker qui prévienne le terrorisme, si nous acceptons cette prémisse.

Cependant, nous devons avoir quelque chose d'autre dans le système, si nous devons accepter la conclusion, que le ministre de la Justice et la ministre responsable de la sécurité publique nous ont proposée, à savoir que nous ne devrions rien changer dans la Loi, mais la garder telle quelle. Autrement dit, comme le sénateur Kinsella l'a mentionné, nous allons nous retrouver à devoir travailler sur ce que j'appelle non pas l'aspect préventif mais l'aspect curatif. Un ombudsman représente l'aspect curatif; il faut d'abord que quelqu'un accepte qu'une personne puisse s'adresser à l'ombudsman. Le problème que nous avons maintenant, c'est d'élaborer une approche préventive. Pour ce faire, nous devons avoir quelqu'un dans le système qui est là en permanence pour examiner la façon dont les pouvoirs sont utilisés et formuler les bonnes recommandations au comité parlementaire de sorte que le

dynamics here of balancing the rights of the citizens with the objective of security. That is where we must be sure that the rule of law is maintained, because that is the only game we are in here. It is to maintain the rule of law in the context of fighting terrorism.

Am I too broad? Am I not seeing how the system works? After having gone through all the study you have done of the legislation, do you feel that at this point something else should be done?

Mr. DelBigio: It is exactly right that, if some or all of these laws remain on the books, Canada should not adopt an attitude of indifference to, or casual acceptance of, those laws. If it is the case that there are ongoing threats that are so significant and so imminent and based upon such reliable information that these laws continue to be justified, that is information which I am not privy to. Someone else will have to make that assessment.

If that assessment is made, it remains the case that some of the laws are extraordinary. They are not extraordinary because they have been on the books for one year or two years; they are extraordinary because of the powers they create, because of the scope of the laws and because of the potential effects of the laws through intelligence gathering.

I said that extraordinary measures require extraordinary mechanisms of accountability. I think it is quite correct that the oversight mechanism must have at least two objectives: one being to prevent wrongs from occurring, or at least to ensure that there is compliance with the rule of law, and the other to be curative. There must be both of those powers. For an entity tasked with oversight and accountability to have the power to have full access to data, and to conclude that the rights of a particular group have been violated, and yet not have the power to do anything more would simply be inadequate.

Again, the full details of what that mechanism of oversight will be will obviously have to be the subject of ongoing and careful discussion. The question of whether or not an extraordinary mechanism of oversight is required has, in my view, an easy conclusion. It is required.

Senator Joyal: In your presentation, you refer to the definition of terrorism. In your brief, at page 30, you seem to be of a different opinion than the Minister of Public Safety, who contended that the reference to politics, religion and ideology is essential to be maintained. In fact, when we first had to discuss the definition of terrorism, there was great concern among the members of the legal profession that that aspect was very delicate in making an assessment.

To me, one of the key elements to racial profiling stems from religion. We all know that, if you are a practising Muslim, regularly go to a mosque and are part of the activities of your community, you are more susceptible to be the subject of surveillance and identification. We have all been reassured by

Parlement conserve sa capacité d'équilibrer le système. Comme vous l'avez signalé, nous sommes ici dans cette dynamique qui consiste à établir un équilibre entre les droits des citoyens et l'objectif de la sécurité. C'est là que nous devons nous assurer que la règle de droit est maintenue, parce que c'est le seul jeu auquel nous participons ici. Il s'agit de préserver la règle de droit dans le contexte de la lutte au terrorisme.

Suis-je trop vague? Est-ce que je vois bien comment le système fonctionne? Après avoir épluché toute la loi comme vous l'avez fait, estimez-vous que, actuellement, quelque chose d'autre devrait être fait?

M. DelBigio : Il est tout à fait exact que, si certaines ou la totalité de ces lois demeurent en vigueur, le Canada ne devrait pas adopter une attitude d'indifférence ou d'acceptation désinvolte à l'égard de ces lois. S'il s'avère qu'il y a actuellement des menaces tellement graves et tellement imminentes, qui ont été dévoilées grâce à une information fiable, ces lois continueront d'être justifiées, mais c'est là de l'information que je ne possède pas. Quelqu'un d'autre devra faire cette évaluation.

Et si cette évaluation est faite, il en demeure que certaines des lois sont extraordinaires. Elles ne sont pas extraordinaires parce qu'elles sont appliquées depuis un an ou deux, elles sont extraordinaires à cause des pouvoirs qu'elles créent, à cause de leur portée et de leurs effets potentiels sur la collecte de renseignements de sécurité.

J'ai dit que des mesures extraordinaires commandent des mécanismes extraordinaires de responsabilisation. Je crois qu'il est tout à fait juste que le mécanisme de surveillance ait au moins deux objectifs : le premier étant de prévenir des situations erronées, ou à tout le moins s'assurer que la règle de droit est respectée, alors que l'autre vise l'aspect curatif. Ces deux pouvoirs doivent exister. On ne peut permettre à une entité qui a la charge d'assurer la surveillance et la responsabilisation d'avoir un accès complet aux données, et de conclure que les droits d'un groupe particulier ont été violés, sans lui accorder le pouvoir d'en faire davantage, ce serait tout simplement inadéquat.

Là encore, les détails complets de ce que sera ce mécanisme de surveillance, de toute évidence, devront faire l'objet d'une discussion continue et attentive. La question de savoir si oui ou non un organisme extraordinaire de surveillance est nécessaire, à mon avis, m'amène à une conclusion rapide. Il est nécessaire.

Le sénateur Joyal : Dans votre exposé, vous faites référence à la définition du terrorisme. Dans votre mémoire, à la page 30, vous semblez différer d'opinion avec le ministre de la Sécurité publique qui a soutenu que la référence à la politique, à la religion et à l'idéologie doit être essentiellement maintenue. En fait, lorsque nous avons discuté la première fois de la définition du terrorisme, les membres de la communauté juridique ont exprimé une très grande inquiétude, à savoir qu'il était difficile de faire une évaluation de cet aspect très délicat.

Pour moi, l'un des éléments essentiels au profilage racial découle de la religion. Nous savons tous que si vous êtes musulman pratiquant, que vous allez régulièrement à la mosquée et que vous participez aux activités de votre collectivité, vous êtes plus susceptible d'être l'objet de surveillance et

the police officers who were here previously, the Commissioner of the RCMP and members of the Ontario police forces, and even of the Ottawa police, that that does not happen. They use a euphemism, which is “risk assessment” rather than racial profiling.

If we are to address seriously the issue of racial profiling, should we not review the definition of “terrorism,” as suggested in your recommendation on page 9 of your brief?

Mr. DelBigio: We strongly recommend the definition in the recommendation on page 9, which comes from a United Nations convention. Mr. Waldman would have been better able to discuss this, but that definition has been utilized within the context of immigration law. Having multiple definitions of “terrorism” at work in Canadian law at best creates confusion or uncertainty. The one recommendation that we propose might address the concerns that exist at law — the harm that is caused through an activity. That definition does not include any of the complications of incorporating politics, religion and ideology, and it should be adopted. Therefore, we go back to a question raised, and a remark I made earlier, about the manner in which Canadian law is derived from international commitments. The definition of “terrorism” as set out in the Criminal Code goes beyond the UN convention in ways that are problematic and troubling. I see no need to incorporate politics, religion and ideology. I see that a great many problems could arise through the incorporation of those considerations into criminal law.

Senator Joyal: I will move to the other recommendation in respect of the security certificate. I refer to pages 30 and 32 of your brief, where you recommend allowing an appeal from a Federal Court decision on the reasonableness of a security certificate, with leave of the Federal Court of Appeal, and recommend that persons detained for security reasons be entitled to a detention review after 48 hours, after seven days and then every 30 days.

Could you expand on that? Do you think those elements could be fought on the basis of the Charter? Your suggestion here seems at first sight to be in contradiction to the guarantees that are enshrined in the Charter. As you said in your opening remarks, the Charter should provide the basis for our system in terms of protection afforded to citizens and their right to due process and the benefit of the rule of law. In your presentation, you did not expand on those aspects that are fundamental to the objectives of the committee this morning.

Mr. DelBigio: Regrettably, we expected Mr. Waldman to speak to such matters today. I can briefly attempt to answer your questions, but it does not fall within my area of expertise.

Detention, or the deprivation of liberty through the operation of law, is an extraordinary measure. Detention must be justified in a manner that is transparent and there must be an opportunity to

d'identification. Nous avons tous été rassurés par les agents de police qui ont témoigné devant le comité auparavant, le commissaire de la GRC et les membres des forces policières de l'Ontario, voire de la Police d'Ottawa, que cela ne se produit pas. Ils utilisent un euphémisme, « évaluation des risques » plutôt que profilage racial.

Si nous devons aborder sérieusement cette question, ne devrions-nous pas examiner la définition du « terrorisme », comme vous le proposez à la recommandation de la page 9 de votre mémoire?

M. DelBigio : Nous recommandons fortement la définition abordée dans la recommandation à la page 9, définition qui est tirée d'une convention des Nations Unies. M. Waldman aurait été mieux en mesure de discuter de cette question, mais cette définition est utilisée dans le contexte de la loi sur l'immigration. Le fait d'avoir plusieurs définitions du « terrorisme » dans le droit canadien au mieux crée confusion ou incertitude. La recommandation que nous proposons pourrait éliminer les préoccupations qui existent dans la loi — les torts causés par une activité. Cette définition n'inclut aucune des complications qui résultent de l'intégration de la politique, de la religion et de l'idéologie, et elle devrait être adoptée. Par conséquent, nous retournons à une question soulevée, et à une remarque que j'ai faite tout à l'heure, sur la façon dont le droit canadien est inspiré des engagements internationaux. La définition du « terrorisme », telle qu'établie dans le Code criminel, va au-delà de la convention des Nations Unies, ce qui est problématique et troublant. Je ne vois aucune nécessité d'incorporer la politique, la religion et l'idéologie. À mon avis, de nombreux problèmes importants pourraient découler de l'incorporation de ces considérations dans le droit pénal.

Le sénateur Joyal : Je vais passer à l'autre recommandation concernant le certificat de sécurité. Je me réfère aux pages 30 et 32 de votre mémoire où vous recommandez de permettre un appel d'une décision de la Cour fédérale en fonction du caractère raisonnable d'un certificat de sécurité avec permission de la Cour d'appel fédérale, et vous recommandez que les personnes détenues pour raisons de sécurité aient droit à un examen de la détention après 48 heures, après sept jours et tous les 30 jours par la suite.

Pourriez-vous donner plus de détails à ce sujet? Croyez-vous que ces éléments pourraient être contestés en fonction de la Charte? À première vue, votre suggestion ici semble contredire les garanties qui sont enchâssées dans la Charte. Comme vous l'avez dit dans votre déclaration d'ouverture, la Charte doit être la base de notre système en ce qui a trait à la protection accordée aux citoyens et à leur droit à l'application régulière et au bénéfice de la loi. Dans votre mémoire, vous ne donnez pas de détails sur ces aspects qui sont essentiels aux objectifs du comité ce matin.

M. DelBigio : Malheureusement, nous comptons sur M. Waldman pour aborder ces questions aujourd'hui. Je peux brièvement tenter de répondre à vos questions, mais cela n'est pas de mon domaine d'expertise.

La détention, ou la privation de liberté par suite de l'application de la loi, constitue une mesure extraordinaire. La détention doit s'appuyer sur la transparence et il doit y avoir

dispute its lawfulness. The way in which the deprivation of liberty through detention might accord with the principles of fundamental justice is guaranteed by section 7. The way to ensure that it is not arbitrary, which would violate section 9 of the Charter, is through incorporation of due process and opportunities for review.

Senator Joyal: I will move to page 34, concerning the protection of information received by the solicitor in the context of solicitor-client confidentiality and the recommendation dealing with section 83.1 of the Criminal Code. Could you expand on that? Should this committee recommend such a change as a priority?

Mr. DelBigo: The Canadian Bar Association has made submissions in respect of laws over the years. When there has been a risk to the integrity of the solicitor-client relationship or a risk to confidentiality or privilege, we have vigorously defended the importance of the preservation of the relationship and the maintenance of the relationship and confidentiality. We continue to do so within the context of the inclusion of lawyers in the reporting requirements in respect of the money-laundering provisions. There are ongoing cases in respect of that and so I will not say more. Any disclosure requirements that could capture the solicitor-client relationship and, through the operation of law, mandate the disclosure of privileged information would clearly be contrary to the broad interests of Canadian law and democracy. The Supreme Court of Canada has had opportunity on a number of occasions in recent years to discuss and to affirm the critical importance to Canadian Democracy of an independent bar and of the solicitor-client relationship. That is grand language, but it is not inappropriate in the consideration of the issue.

Section 83.1 requires every person to disclose the existence of property or information about a transaction or proposed transaction in respect of certain property. The concern is that the provision might well capture a lawyer who, while providing legal services, receives information from a person within the context of providing those legal services and that information is privileged. If section 83.1, properly interpreted, were to require the disclosure of privileged or confidential information, then we would say that it should be amended so that the disclosure of that information is specifically exempt from the operation of the law.

I have used some qualifying language in my response, but I will never qualify the importance of preserving privilege and confidentiality and of protecting the integrity of the solicitor-client relationship.

Senator Fraser: Welcome. I found your brief extremely interesting and a number of your recommendations quite appealing, but there are a couple that I did want to explore a little further with you. One has to do with the question of the definition of terrorist activity, if we could go back to that.

possibilité d'en contester la légitimité. L'article 7 garantit la façon dont la privation de liberté par suite de détention peut être conforme aux principes de la justice fondamentale. Pour s'assurer qu'elle n'est pas arbitraire, ce qui contreviendrait à l'article 9 de la Charte, il faut incorporer l'application régulière de la loi et les possibilités de contrôle.

Le sénateur Joyal : Je vais passer à la page 34 concernant la protection de l'information reçue par l'avocat dans le contexte de la confidentialité avocat-client et à la recommandation portant sur l'article 83.1 du Code criminel. Pourriez-vous donner des détails à ce sujet : est-ce que notre comité devrait recommander un changement en priorité?

M. DelBigo : L'Association du Barreau canadien a présenté des mémoires sur les lois au cours des années. Lorsqu'il y avait danger pour l'intégrité du secret professionnel ou risque pour la confidentialité ou le privilège, nous avons défendu vigoureusement l'importance de la préservation de la relation ainsi que le maintien de cette relation et de la confidentialité. Nous continuons de le faire dans le contexte de l'inclusion des avocats dans les exigences relatives à la production de rapports concernant les dispositions sur le blanchiment d'argent. Il y a actuellement des causes pendantes à cet égard et je n'en dirai pas plus. Toutes les exigences concernant la divulgation qui pourraient toucher au secret professionnel et, par suite de l'application de la loi, obliger la divulgation d'information privilégiée, seraient manifestement contraires aux intérêts généraux du droit canadien et de la démocratie. La Cour suprême du Canada a eu l'occasion à plusieurs reprises ces dernières années de discuter et d'affirmer l'importance critique pour la démocratie canadienne d'un Barreau indépendant et du secret professionnel. Ce sont là des termes recherchés, mais qui ne sont pas appropriés dans l'examen de la question.

L'article 83.1 oblige toute personne à divulguer l'existence d'un bien ou de l'information sur une transaction ou une transaction proposée concernant certains biens. Ce qui inquiète, c'est que cette disposition pourrait très bien porter sur un avocat qui, pendant qu'il offre des services juridiques, reçoit de l'information d'une personne dans la prestation de ses services et que cette information est privilégiée. Si l'article 83.1, correctement interprété, devait obliger la divulgation de renseignements privilégiés ou confidentiels, alors, à notre avis, il devrait être modifié pour que la divulgation de cette information soit spécifiquement soustraite à l'application de la loi.

J'ai utilisé certains termes descriptifs dans ma réponse, mais je ne nuancerai jamais l'importance de préserver le privilège et la confidentialité et de protéger l'intégrité du secret professionnel.

Le sénateur Fraser : Soyez le bienvenu, monsieur. J'ai trouvé votre mémoire extrêmement intéressant et plusieurs de vos recommandations assez attrayantes, mais il y en a quelques-unes que je voulais explorer un peu plus avec vous. L'une d'elles concerne la question de la définition de l'activité terroriste, si vous voulez bien y revenir.

Our law now says that in order to be considered a terrorist act, the act must be committed in whole or in part for political, religious or ideological purposes, objectives or causes. It must be committed for those reasons. The UN, I would gather from your brief, says that to be considered a terrorist act, an act must be one that is under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature. Even the UN does bring in these famously difficult qualities of politics, philosophy, ideology, et cetera. I would like your comment on this. It seems to me that, when the UN says that an act is under no circumstances justifiable for this reason, that is loose and sweeping language open to all kinds of abuses in either direction, and lets real terrorists off the hook or, depending on the judge and the prosecutors, sweeps up people who are not terrorists at all. It seems to me that our definition offers more clarity and more certainty in terms of what we are dealing with. Tell me why you do not agree with that?

Mr. DelBigio: Section 83 incorporates the political, religious or ideological purpose as part of the crime. Criminal law is typically concerned with the prevention of harm, and with the upholding of certain standards within Canadian society. The harm portion of the definition is found in the section that deals with the intimidation of the public with regard to security by the intentional causation of death or risk to health or property damage. That is the harm. If that is the concern, the question that needs to be asked is what does it add? How is the value or the protection afforded by criminal law enhanced through the inclusion of the political, religious or ideological purposes? I do not see that it is.

You can, for example, look at any of the other provisions within the Criminal Code, and you can take as serious or as insignificant a crime as you wish; but let us take murder. The offence of murder addresses the harm. The penalty addresses the extraordinary harm. The penalty will also address whether it is a planned murder or not. The motive is of no concern. It is the harm that is the concern. Now, let me add a clarification. Motive within the context of murder might be evidence of planning, or deliberation, but that is simply an issue of whether or not it goes to first or second degree murder. It is not part of the offence. The question that needs to be asked is, if the criminal law is concerned with harm, and this provision is, how is the protection from harm enhanced through the inclusion of political, religious or ideological purposes? I do not believe it is.

Here, within the Criminal Code, it is part of the definition of crime. A political objective can in some instances become a criminal offence.

The UN definition seems to refer to possible justifications for certain actions. It is recognition that certain political, religious or ideological purposes might justify certain actions or certain speech. For example, you can think of certain statements or

Notre loi dit aujourd'hui que pour être considéré comme un acte terroriste, l'acte doit être commis exclusivement ou non pour des raisons, des objectifs ou des causes politiques, religieux ou idéologiques. Il doit être commis pour l'une de ces raisons. Les Nations Unies, d'après ce que vous dites dans votre mémoire, prétendent qu'un acte terroriste est injustifiable en toute circonstance que ce soit pour des considérations d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux ou autre. Même les Nations Unies invoquent ces caractéristiques difficiles à établir que sont la politique, la philosophie, l'idéologie. J'aimerais avoir votre commentaire à ce sujet. Il me semble que lorsque les Nations Unies disent qu'un acte n'est aucunement justifiable dans des circonstances pour cette raison, que c'est là une terminologie assez vague et globale ouverte à toutes sortes d'interprétations dans un sens comme dans l'autre, et fait en sorte que les véritables terroristes ne sont pas attrapés ou, selon le juge et les avocats, s'applique à des personnes qui ne sont pas des terroristes du tout. Il me semble que notre définition offre plus de clarté et plus de certitude en ce qui a trait aux infractions avec lesquelles nous devons composer. Dites-moi pourquoi vous n'êtes pas d'accord à ce sujet?

M. DelBigio : L'article 83 englobe l'objectif politique, religieux ou idéologique dans le crime. En général, le droit criminel s'intéresse à la prévention des torts et au respect de certaines normes de la société canadienne. La partie de la définition qui porte sur les torts se trouve dans la section concernant l'intimidation du public en ce qui a trait à la sécurité si quelqu'un cause intentionnellement la mort ou des risques à la santé ou endommagement des biens. C'est ça le tort. Si c'est ce qui vous inquiète, la question qu'il faut se poser est de savoir qu'est-ce que cela ajoute? En quoi la valeur ou la protection accordée par le droit criminel est-elle accrue si l'on inclut les objectifs politiques, religieux ou idéologiques? À mon avis, cela n'améliore rien.

Par exemple, vous pouvez examiner l'une ou l'autre des autres dispositions du Code criminel et prendre un crime aussi grave ou aussi insignifiant soit-il; prenons l'exemple d'un meurtre. L'infraction de meurtre porte sur la portion des torts. La sanction porte sur le tort extraordinaire. Dans la sanction, il faudra déterminer s'il s'agit d'un meurtre prémédité ou non. L'objectif n'a aucune importance, c'est le tort qui est important. Maintenant, permettez-moi d'ajouter une précision. Le motif dans le contexte du meurtre pourrait être une preuve de planification ou de délibération, il s'agit simplement de savoir si oui ou non c'est un meurtre au premier ou au deuxième degré. Cela ne fait pas partie de l'infraction. La question qu'il faut se poser est de savoir si le droit pénal s'intéresse au tort, et c'est le cas de cette disposition, comment la protection contre les torts est-elle améliorée si l'on inclut les motifs politiques, religieux ou idéologiques? Je ne crois pas que ce soit le cas.

Ici, selon le Code criminel, cela fait partie de la définition du crime. Dans certains cas, un objectif politique peut devenir une infraction criminelle.

La définition de l'ONU semble faire référence à des justifications possibles de certaines actions. On reconnaît que certains objectifs politiques, religieux ou idéologiques pourraient justifier certaines actions ou certains discours. Par exemple, on

certain other acts of speech that might be justified on the basis of an ideological purpose, or certain gatherings that might be justified for an ideological purpose.

That is the difference; one is incorporated into the definition of the defence and one seems to refer to possible justifications for actions.

Senator Fraser: It seems to me that the logical conclusion of your argument is that we would just scrap anti-terrorist law and deal with it all as ordinary crime.

Mr. DelBigo: About three years ago we asked whether or not the existing offence provisions of the Criminal Code were adequate to cover any of the concerns that might arise. To say that it should all be scrapped is perhaps too broad, in the sense that the provisions include offence provisions, investigative provisions and whatnot. Causing death or serious bodily harm, which is referred to in the terrorist activity definition, was already a Criminal Code offence.

Senator Fraser: Your answer to that is already enlightening me on what I now think will be the thrust of your answer to my next question, which has to do with your recommendation that the Criminal Code be amended to require the Crown to prove criminal intent to find anyone guilty of a terrorist offence. Your brief immediately preceding that recommendation, talks about the wide scope of the definition of "facilitate," suggesting that, for example, the services of cell phone manufacturers and car rental companies might even be captured under this definition. Fascinated, I turned to the definition. The definition includes everyone who knowingly participates in or contributes to, directly or indirectly, any activity of a terrorist group for the purpose of enhancing the ability of any terrorist group to facilitate or carry out a terrorist activity. We have just established that the definition of terrorist activity also includes pretty stiff requirements about intent.

I was not quite sure, when I first read your brief, what would be improved by your recommendation. Can you explain that to me?

Mr. DelBigo: The provisions of concern are 83.02, 83.03, and 83.04. Look at the language in 83.03, for example. That is providing or making available property or services for a terrorist activity. It refers to financial or other related services, intending that they be used or knowing that they will be used. It is disjunctive. If one presumes that the drafters of the legislation included a disjunctive clause for a purpose, one must query what it is intending to be used for and how that is distinct from knowing that it will be used. However, then the intent or the knowledge component is further watered down by the subsequent words, "in whole or in part." Therefore, one must query what it means that something will be used "indirectly" or "in whole or in part." "Indirectly" comes from the very first line; "...for the

peut penser à certaines déclarations ou certains autres discours qui pourraient être justifiés en fonction de l'objectif idéologique ou à certains rassemblements qui pourraient être justifiés pour des fins idéologiques.

C'est ça la différence; dans un cas, c'est incorporé à la définition de la défense, dans l'autre, on semble faire référence à des justifications possibles de certaines actions.

Le sénateur Fraser : Il me semble que la conclusion logique de votre argument est que nous devrions simplement éliminer les lois antiterroristes et voir toutes les choses comme des crimes ordinaires.

M. DelBigo : Il y a environ trois ans, nous avons demandé si les dispositions actuelles du Code criminel concernant les infractions étaient suffisantes pour couvrir toutes les appréhensions qui pourraient être soulevées. Dire que toutes les dispositions devraient être éliminées, c'est peut-être trop vague, en ce sens que les dispositions incluent les dispositions sur l'infraction, sur l'enquête et ainsi de suite. Causer la mort ou des blessures corporelles graves, comme on le dit dans la définition de l'activité terroriste, était déjà constitué comme une infraction en vertu du Code criminel.

Le sénateur Fraser : Votre réponse à cette question éclaire déjà ma lanterne quant à ce qui sera, je crois, la trame de votre réponse à ma prochaine question, laquelle porte sur votre recommandation, à savoir que le Code criminel doit être modifié pour obliger la Couronne à prouver qu'il y a intention criminelle avant de reconnaître quelqu'un coupable d'une infraction terroriste. Dans votre mémoire, immédiatement avant la recommandation, vous parlez de la vaste portée de la définition du verbe « faciliter » laissant entendre que, par exemple, les services de fabricants de téléphones cellulaires et des sociétés de location de voitures pourraient même être englobés dans cette définition. Fascinée, j'ai regardé la définition, laquelle inclut toutes les personnes qui participent sciemment ou contribuent directement ou indirectement à une activité d'un groupe terroriste dans le but d'accroître la capacité de ce groupe de faciliter ou de réaliser une activité terroriste. Nous venons juste d'établir que la définition d'activité terroriste inclut également des exigences assez rigoureuses au sujet de l'intention.

Quand j'ai lu votre mémoire, je n'étais pas tout à fait certaine de ce que votre recommandation améliorerait. Pouvez-vous me l'expliquer?

M. DelBigo : Les dispositions préoccupantes sont les articles 83.02, 83.03 et 83.04. Regardez la terminologie utilisée à l'article 83.03, par exemple. On parle de réunir ou de fournir des biens ou des services pour une activité terroriste. On fait référence à des services financiers ou autres services connexes, en supposant ou en sachant qu'ils seront utilisés. Cela est une disjonction. Si l'on suppose que les rédacteurs de la Loi ont inclus une clause disjonctive dans un but précis, il faut se demander dans quel but elle sera utilisée et en quoi cela est différent du fait de savoir qu'elle sera utilisée. Cependant, l'intention ou la composante de savoir est encore édulcorée par les termes suivants « en tout ou en partie ». Par conséquent, il faut savoir ce que cela veut dire quand on dit que quelque chose sera utilisé « indirectement » ou « en

purpose of facilitating or carrying out any..." is a disjunctive phrase, where "facilitating" is somehow being distinguished from "carrying out." Then we have "...or for the purpose of benefiting..." There is a lot of language in there that is at best uncertain in scope.

The knowledge reference, the requirement of knowledge or intent, is potentially watered down by all of that language. That is the concern. Courts have not yet had an opportunity to consider what all of that means, and perhaps many judges will be thankful that they have not been required to instruct a jury as to what all of that means.

There is a concern that a criminal offence be precisely defined so that people can know how to remain within the parameters of law so that they are not inadvertently subjected to the powers of the criminal law. The further concern is that it may be assumed that intelligence-gathering agencies are being guided by these provisions in determining whom to target and what type of information to collect.

Questions might be posed to such agencies as to how broadly they interpret this so as to understand how broad a net is being cast through these types of provisions.

Senator Fraser: That helps to some extent, since your brief did not refer to 83.02, 83.03, and 83.04, but to 83.19 (2), which has to do with clarifying the scope of "facilitating." However, I think I understand the fundamental position you are advancing here, so I will not take up any more time.

Senator Day: Good morning. I can be fairly brief because most of my questions will revisit questions already touched on. Regretfully, Ms. McGrath, most of my questions will be going to Mr. DelBigio, but if you would like to intervene on any questions please do so.

The first question is one I should have asked at the first with permission of the chair. At the end of your formal introductory words, I did not hear what you said. I wrote down that the gathering of intelligence "cannot be tolerated." Did I mishear you or were you talking about the blurring between evidence and intelligence in making that point?

Mr. DelBigio: I was speaking within the context of racial profiling. The point that I intended to make, and obviously did not make with the clarity I had hoped, was that intelligence gathering or the targeting of persons for the purpose of intelligence gathering cannot be based upon racial profiling.

Senator Day: We agree with that. We have raised that issue on several occasions. We are always assured that that is not being done, but we also hear that certain people feel it might be. Therefore, we have to get to the bottom of that.

tout ou en partie ». « Indirectement » se trouve à la toute première ligne; « [...] indirectement ou non, réunit des biens, ou fournit... », c'est une phrase disjunctive alors que « faciliter » est un peu différent de « réaliser ». Ensuite nous avons : « [...] ou pour en faire bénéficier une personne... ». Il y a beaucoup de termes là-dedans dont, au mieux, la portée est incertaine.

La référence à la connaissance, l'obligation de connaître ou l'intention, tout cela est potentiellement édulcoré par toute cette terminologie. C'est ça qui est inquiétant. Les tribunaux n'ont pas encore eu la chance d'examiner tout ce que cela veut dire, et peut-être que de nombreux juges remercieront le Ciel de ne pas avoir été obligés d'informer un jury sur ce que tout cela veut dire.

On craint qu'une infraction criminelle soit précisément définie de sorte que les gens puissent savoir comment demeurer dans les paramètres de la loi afin de ne pas être assujettis par inadvertance aux pouvoirs du droit pénal. En plus, on craint que l'on puisse supposer que les agences de collecte de renseignements de sécurité sont guidées par ces dispositions pour déterminer qui cibler et quels types de renseignements recueillir.

On devrait peut-être poser des questions à ces agences pour savoir si elles interprètent cette disposition de manière très large de façon à comprendre quelle est l'étendue du filet que ces dispositions permettent de déployer.

Le sénateur Fraser : Cela aide dans une certaine mesure, puisque votre mémoire ne faisait pas référence aux articles 83.02, 83.03 et 83.04, mais au paragraphe 83.19 (2), qui porte sur l'obligation de préciser la portée du terme « faciliter ». Cependant, je crois comprendre la position fondamentale que vous avancez ici, je ne vais donc pas prendre plus de temps.

Le sénateur Day : Bonjour. Je peux être assez bref parce que la plupart de mes questions portent sur des sujets qui ont déjà été abordés. Malheureusement, madame McGrath, la plupart de mes questions seront adressées à M. DelBigio, mais si vous souhaitez intervenir, n'hésitez pas à le faire.

Ma première question, j'aurais dû la poser au début avec la permission de la présidente. À la fin de votre introduction formelle, je n'ai pas entendu ce que vous avez dit. J'ai noté que la collecte de renseignements de sécurité « ne peut être tolérée ». Est-ce que j'ai mal entendu ou est-ce que vous vouliez parler de la zone grise qui existe entre la preuve et le renseignement de sécurité?

M. DelBigio : Je parlais de cela dans le contexte du profilage racial. Ce que je voulais dire, et de toute évidence je n'ai pas été aussi clair que je l'espérais, c'est que la collecte de renseignements de sécurité ou le ciblage de personnes pour fins de collecte de renseignements de sécurité ne peut être fondé sur le profilage racial.

Le sénateur Day : Nous sommes d'accord. Nous avons soulevé cette question à plusieurs reprises. On nous a toujours assurés que cela n'était pas fait, nous entendons aussi certaines personnes nous dire qu'à leur avis, cela serait peut-être le cas. Par conséquent, il nous faut aller au fond des choses.

You talked about individual rights and freedoms and the importance of maintaining individual Canadians' rights and freedoms. Do you also recognize the importance of individual Canadians having a reasonable anticipation and expectation of security?

Mr. DelBigio: Absolutely. I know that Minister Cotler spoke of his theory with respect to the manner in which security issues and freedoms are interrelated, but there is no doubt that, in the absence of security, either there will be no rights or the rights will become somewhat meaningless. There is no doubt that it is essential to consider rights and freedoms, but it is also essential to consider the needs for effective law enforcement. No one denies the difficulties associated with effective law enforcement and the need for it. In Canadian jurisprudence, the constitutional jurisprudence, this tends to be described as a balancing act, in the words of the Supreme Court of Canada, "a delicate balancing" that is struck between the preservation of rights and freedoms and the providing of tools for law enforcement.

This is perhaps closer to art rather than science, in that it does not lend itself to the precision of a mathematical calculation. However, the balance will be struck on the basis of informed considerations, on the basis of vigorous and free discussion, and, most important, on the basis of full information. I have said it several times: It is very difficult, sitting in this position without the benefit of complete information, to assess the extent to which there is a risk, the magnitude of the risk, the imminence of the risk, or the extent to which considerations of risk will either justify the need for law enforcement provisions or justify the limitations of rights and freedoms. It is my hope that this committee will have the benefit of that full information and can make a fully informed recommendation.

Senator Day: This committee agrees with you that we should be taking a broader view. Even though we are established based on the mandated review of Bill C-36, the anti-terrorism legislation, we are taking a broader view and looking at the impact from a cumulative sense, as you have recommended.

Let me go to another area of questioning using that same concept. With respect to review and oversight, you made the comment that you have heard what the Minister for the Department of Public Safety and Emergency Preparedness has said in terms of a parliamentary oversight group; however, you went on to discuss the oversight role that you see for a parliamentary group as really reviewing the sunset provisions and whether the law should continue, and that type of thing. However, this other group you recommend is an umbrella oversight group that would review day-to-day operations and look into the cumulative effect.

Given the proper mandate, would a parliamentary group not be the best group to look at the overall cumulative effect on an ongoing basis? It is my understanding that that is what the

Vous avez parlé de droits et de libertés individuels et de l'importance de préserver les droits et libertés des Canadiens. Reconnaissez-vous aussi l'importance pour les Canadiens de s'attendre de façon raisonnable à ce que leur sécurité soit assurée?

M. DelBigio : Absolument. Je sais que le ministre Cotler a parlé de sa théorie concernant la façon dont les problèmes de sécurité et les libertés sont interreliés, mais il ne fait aucune doute que faute de sécurité, ou bien il n'y aura plus de droits, ou bien ils perdront tout leur sens. Il ne fait aucun doute qu'il est essentiel de tenir compte des droits et libertés, mais il est également essentiel de prendre en considération les besoins d'une application efficace de la loi. Personne ne conteste les difficultés associées à cela, et à la nécessité de le faire. En jurisprudence canadienne, la jurisprudence constitutionnelle, on décrit en général le phénomène comme un phénomène d'équilibre, et selon les mots de la Cour suprême du Canada, « un équilibre délicat » qui est établi entre la préservation des droits et libertés et l'attribution d'outils pour l'application de la loi.

Cette question d'équilibre est peut-être plus de la théorie que de la pratique, en ce sens que cela ne se prête pas à la précision d'un calcul mathématique. Cependant, l'équilibre sera établi en fonction de considérations éclairées, d'une discussion vigoureuse et libre et, ce qui est le plus important, d'une information complète. Je l'ai répété à plusieurs reprises : il est très difficile d'occuper ce poste sans avoir le bénéfice d'une information complète, pour évaluer dans quelle mesure il y a risque, quelle est l'ampleur du risque, son imminence, ou dans quelle mesure les considérations de risque vont soit justifier la nécessité des dispositions sur l'exécution de la loi, soit justifier la restriction des droits et libertés. J'espère que votre comité aura le privilège de cette information complète et qu'il pourra formuler une recommandation tout à fait éclairée.

Le sénateur Day : Le comité est d'accord avec vous que nous devrions avoir une vision plus large. Même si notre comité a été créé en fonction de l'examen exigé par le projet de loi C-36, soit la Loi antiterroriste, nous adoptons une approche plus large et nous nous intéressons à l'impact cumulatif de la loi, comme vous l'avez recommandé.

Permettez-moi de passer à d'autres questions en utilisant le même concept. En ce qui concerne le contrôle et la surveillance, vous avez dit avoir entendu ce que la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a déclaré au sujet d'un groupe de surveillance parlementaire; cependant, vous avez ensuite discuté du rôle de surveillance qui, selon vous, devrait être confié à un groupe parlementaire qui examinerait réellement les dispositions de temporisation et déterminerait si la loi doit continuer d'être appliquée, enfin, toutes ces choses. Cependant, cet autre groupe que vous recommandez de créer est un groupe général de surveillance qui examinerait le fonctionnement au jour le jour et s'intéresserait à l'effet cumulatif de l'application de la loi.

S'il avait le mandat approprié, un groupe parlementaire ne serait-il pas le mieux placé pour examiner l'ensemble des effets cumulatifs de la Loi antiterroriste de façon continue? Je pense que

Minister of Public Safety and Emergency Preparedness has in mind, not the traditional role of a parliamentary committee to review the legislation, but to review the operations and ensure that the checks and balances built into the legislation are indeed there, and that, if they need more, the necessary recommendations would be made.

Ms. McGrath: The role of Parliament is to engage in policy making and to determine whether policy is going in the right direction or needs to be reviewed. I think we are looking at an oversight committee that is more specific than that, one that needs the expertise and ongoing development of the work they do looking at the day-to-day operations. I am not sure that a parliamentary committee would have either the time or the expertise to engage in that kind of review.

I would think that we may be looking at something along the lines of SIRC, which actually engages in the operational oversight of security and intelligence services, something that would have that kind of expertise and, as Mr. DelBigio indicated earlier, that kind of corporate memory. That is very important, particularly given that this is a very complex area. You are dealing with a number of different pieces of legislation. You are dealing with intelligence gathering, as Mr. DelBigio indicated, not only by the RCMP and CSIS but by front-line police officers in every community around the country, so that all this information is being shared across the country and across international borders.

In those circumstances, we need an oversight group or committee that has the expertise and the time to deal with all those issues.

Senator Day: The expertise is one issue. With regard to the time, if a parliamentary committee were designed with expertise and dedicated the time, do you believe that that could be achieved, or would it simply be inconsistent with the parliamentary role?

Ms. McGrath: I think it is inconsistent with the parliamentary role and also inconsistent with the reality that members of Parliament and members of committees will change over time, much more frequently than some of the oversight committees we have had where people have longer terms and develop the necessary expertise.

Senator Day: Longevity and corporate memory may be an argument that the parliamentary committee should be a Senate committee, where there is longevity and expertise built up over time.

Finally, I will go back to the definition of "terrorism." I understand and accept your first point, that we need a definition of "terrorism" for our collective legislation in this area. In the last two or three weeks, I have seen that some progress has been made in the United Nations in the area of looking for a general definition. Are you familiar with that recent advance in the United Nations with respect to the general definition?

c'est ce que la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile avait en tête, elle ne pensait pas au rôle traditionnel d'un comité parlementaire chargé d'examiner la loi, mais plutôt les activités, et de s'assurer que les poids et contrepoids intégrés à la loi sont effectivement là, et que, si on en veut davantage, les recommandations nécessaires seraient faites.

Mme McGrath : Le rôle du Parlement est d'établir des politiques et de déterminer si la politique va dans la bonne direction ou doit être examinée. Je pense que nous envisageons un comité de surveillance qui serait plus spécifique que cela, un comité qui a besoin de l'expertise et du développement constant du travail qu'il a la charge d'examiner au jour le jour. Je ne suis pas certaine qu'un comité parlementaire aurait le temps ou l'expertise nécessaires pour entreprendre ce genre d'examen.

À mon avis, nous pourrions examiner quelque chose qui ressemblerait au CSARS, qui à vrai dire fait la surveillance opérationnelle des services de renseignement et de sécurité, un organisme qui aurait ce genre d'expertise et qui, comme M. DelBigio l'a indiqué tout à l'heure, disposerait du type de mémoire collective nécessaire. Cela est très important, compte tenu particulièrement que la question à l'étude est très complexe. Il faut examiner différentes mesures législatives; examiner la collecte des données, comme M. DelBigio l'a dit, non pas seulement par la GRC ou le SCRS, mais par les agents de police de première ligne dans chaque collectivité partout au pays de sorte que toute cette information soit transmise d'un bout à l'autre du pays et à l'extérieur de nos frontières.

En pareilles circonstances, il nous faut un groupe de surveillance ou un comité qui possède l'expertise et qui a le temps nécessaires pour examiner toutes ces questions.

Le sénateur Day : L'expertise, c'est un problème. En ce qui concerne le temps, si un comité parlementaire est créé et qu'il possède l'expertise et qu'on lui donne le temps voulu, croyez-vous que cela pourrait être possible, ou si cela serait tout simplement contraire au rôle parlementaire?

Mme McGrath : Je pense que cela est contraire au rôle parlementaire ainsi qu'à la réalité voulant que les députés et les membres des comités vont changer avec le temps, beaucoup plus souvent que certains des comités de surveillance qui existent où les gens ont des mandats à plus long terme et développent l'expertise nécessaire.

Le sénateur Day : La longévité et la mémoire collective pourraient peut-être justifier qu'il s'agisse d'un comité du Sénat, où il y a longévité et expertise accumulées au fil des ans.

Enfin, je vais revenir à la définition du « terrorisme ». Je comprends et j'accepte votre premier point, à savoir qu'il nous faut une définition du « terrorisme » pour notre loi collective dans ce domaine. Depuis deux ou trois semaines, j'ai constaté certains progrès aux Nations Unies en ce qui a trait à l'examen d'une définition générale. Êtes-vous au courant des progrès récents aux Nations Unies en ce qui concerne cette définition générale?

Secondly, are you particularly supporting the definition in the United Nations Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism or did you just land on that convention because in 1999 they were able to come up with a definition for that specific convention?

Mr. DelBigio: This is something Mr. Waldman would have been best able to answer. It is a definition that I understand has been incorporated into other areas of law and has been used in other contexts. It is a definition that does not incorporate the problematic considerations that we have addressed.

With respect to developments that are occurring at the UN, I am generally familiar with them, but I am not comfortable to speak to them in any meaningful way.

Senator Day: I hate to ask you to take another mandate back to Mr. Waldman, but could you ask him if he has any further comment in that regard? The definition of terrorism is critically important and is probably one of the recommendations that this committee will consider. It would be helpful to know whether the definition in the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism is one that he would recommend versus the ongoing work of the United Nations.

Senator Jaffer: May I request that we invite Mr. Waldman to appear before us on another occasion?

The Chairman: Certainly.

Senator Jaffer: On page 41 you recommended that the federal, provincial, territorial and local governments adopt legislation, bylaws, policies, regulations and procedures to define racial profiling and that they take concrete measures to document, sanction and prohibit it.

Have you thought of a definition of "racial profiling?" I see in your material on page 39 that the Canadian courts, in *R. v. Richards*, have said that:

...criminal profiling based on race... (which) refers to that phenomenon whereby certain criminal activity is attributed to an identified group in society on the basis of race or colour resulting in the targeting of individual members of that group ...[and] is illegitimately used as a proxy for the criminality or general criminal propensity of an entire racial group.

In your submission, at the bottom of page 40, there is also a quote from Mr. Beare's paper entitled "Policing with a national security agenda," wherein he talks about the "dangerous foreigner in our midst." We all know that people of racial minorities are not necessarily foreigners to this country. They were born here; they live here; they have a right to be in our great country.

Have you thought about a definition? If not, would you give some thought to it and provide our committee with what you think the definition should be and what kind of sanctions you are considering for inclusion in the act?

Deuxièmement, est-ce que vous appuyez particulièrement la définition de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, établie par les Nations Unies ou si vous vous en remettez simplement à cette convention parce qu'en 1999, les Nations Unies ont été capables de trouver une définition pour cette convention spécifique?

M. DelBigio : C'est là une chose dont M. Waldman aurait été le plus en mesure de vous parler. C'est une définition qui, je pense, a été incorporée dans d'autres secteurs du droit et utilisée dans d'autres contextes. C'est une définition qui n'incorpore pas les considérations problématiques que nous avons abordées.

En ce qui concerne les développements qui se produisent actuellement à l'ONU, en général, je les connais assez bien, mais je ne suis pas à l'aise d'en parler en toute connaissance de cause.

Le sénateur Day : Je n'aime pas vous demander de rapporter un autre mandat à M. Waldman, mais pourriez-vous lui demander s'il a d'autres commentaires à faire à cet égard? La définition du terrorisme est essentiellement importante et constituera probablement l'une des recommandations que notre comité envisagera de faire. Il serait utile de savoir si la définition dans la Convention pour la répression du financement du terrorisme est une définition qu'il recommanderait plutôt que de se reporter au travail que font actuellement les Nations Unies.

Le sénateur Jaffer : Puis-je demander que nous invitons M. Waldman à comparaître devant nous à une autre occasion?

La présidente : Certainement.

Le sénateur Jaffer : À la page 41, vous avez recommandé que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et les administrations municipales adoptent des lois, des règlements, des politiques et des procédures pour définir le profilage racial et qu'ils prennent des mesures concrètes pour expliquer, sanctionner et interdire cette mesure.

Avez-vous songé à une définition du « profilage racial »? Je vois dans votre document à la page 39 que les tribunaux canadiens, dans l'affaire *R. c. Richards*, ont dit ceci :

[...] le profilage criminel fondé sur la race [...] [qui] fait référence à ce phénomène selon lequel certaines activités criminelles sont attribuées à un groupe identifié de la société selon la race ou la couleur, se traduisant ainsi par le ciblage de certains membres de ce groupe [...] est illégalement utilisé comme passeport de criminalité ou pour mesurer la propension générale criminelle de tout un groupe racial.

Dans votre mémoire, au bas de la page 40, il y a aussi une citation du document de M. Beare intitulé « Policing with a national security agenda », dans lequel il parle de « l'étranger dangereux dans nos rangs ». Nous savons tous que les gens des minorités raciales ne sont pas nécessairement des étrangers ici au Canada. Ils sont nés ici, ils vivent ici, ils ont le droit d'être dans notre merveilleux pays.

Avez-vous pensé à une définition? Sinon, nous donneriez-vous certains éclairages et nous diriez-vous ce que vous pensez que la définition devrait être et quel genre de sanctions vous envisagez d'inclure dans la Loi?

One of the challenges is that racial profiling is not only practised under the terrorist act; it has now spread all over. What my colleagues were saying about oversight is very important.

Mr. DelBigio: Through resolution, the CBA has adopted the definition of “profiling” as defined by the court. We can provide that resolution. It is my understanding that there is a round table meeting occurring right now that is addressing the issue. We would encourage this committee to consider our definition as a good one. However, as happens with so many things, it is conceivable that definitions will evolve as we gain experience with the manner in which a certain definition is being relied upon, and the definition of “terrorism” is a good example of that.

With respect to sanction, it would greatly depend upon which agency is engaging in racial profiling and how. For example, there are, if I recall correctly, some cases in which the sanction for racial profiling by police officers within the context of criminal prosecution has been either the exclusion of evidence or stay of proceedings. I cannot remember which. A very strong message has been sent.

We include the requirement of sanction, because it seems that the issue is so important that simply a prohibition without sanction might not be good enough.

Senator Joyal: I would draw the attention of our witnesses and guests to pages 42 to 45 of the brief, dealing with privacy and protection of personal information. This is an issue that has not been mentioned on the record this morning in the expansive way in which it is treated in the brief.

You identify many weaknesses in the system, since the adoption of the anti-terrorism legislation, in terms of the changes that were brought to the Privacy Act, and to the fact that there is no “harms” test. There is no limit to the conditions under which a certificate should be issued; there is no length of time specified for the duration of the certificate; and there is no check on the certificate. You expand on those aspects in your brief and then you make recommendations. Could you, in a nutshell, give a resumé of those recommendations so they will be part of the record this morning?

Ms. Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: This is an issue that we raised in our submission three years ago and it was not acted on then. We are still recommending that it be acted upon now.

For all intents and purpose, where a national security issue is in play, the provisions of the Access to Information Act, the Privacy Act and the Personal Information Protection and Electronic Documents Act are thrown out. The protections that are provided by those acts for personal information are not in play.

L’une des difficultés, c’est que le profilage racial n’est pas seulement pratiqué en vertu de la Loi antiterroriste, il est maintenant répandu partout. Ce que mes collègues ont dit au sujet de la surveillance est très important.

M. DelBigio : Par le biais d’une résolution, l’ABC a adopté la définition du « profilage » tel que défini par le tribunal. Nous pouvons vous fournir cette résolution. Je crois comprendre qu’il y a actuellement une table ronde qui s’intéresse à la question. Nous encourageons votre comité à considérer notre définition comme une bonne définition. Cependant, et cela se produit bien souvent, il est concevable que des définitions vont évoluer au fur et à mesure que nous acquérons de l’expérience dans l’usage que l’on en fait définition et la définition de « terrorisme » en est un bon exemple.

En ce qui concerne la sanction, cela dépendrait beaucoup de l’agence qui fait du profilage racial et comment elle procède. Par exemple, si je me souviens bien, il y a certains cas pour lesquels la sanction de profilage racial par les agents de police dans le contexte de poursuites criminelles est soit l’exclusion de la preuve, soit le report de procédures. Je ne me rappelle pas laquelle des deux. On a envoyé un message très fort.

Nous incluons l’obligation de sanction parce qu’il semble que la question est tellement importante qu’une simple interdiction sans sanction pourrait ne pas être suffisante.

Le sénateur Joyal : J’attire l’attention de nos témoins et de nos invités sur les pages 42 à 45 du mémoire qui portent sur la vie privée et la protection des renseignements personnels. C’est là une question qui n’a pas été abordée ce matin aussi largement qu’elle n’est traitée dans le mémoire.

Vous repérez de nombreuses faiblesses dans le système depuis l’adoption de la Loi antiterroriste en ce qui a trait aux changements qui ont été apportés à la Loi sur la protection des renseignements personnels et au fait qu’il n’y a pas de critère « concernant les torts ». Il n’y a aucune limite aux conditions dans lesquelles un certificat devrait être délivré; il n’y a aucun délai spécifié pour la durée du certificat et il n’y a aucune vérification du certificat. Vous donnez des détails sur ces aspects dans votre mémoire après quoi vous faites des recommandations. Brièvement, pourriez-vous donner un résumé de ces recommandations de sorte qu’elles fassent partie du compte rendu de la séance de ce matin?

Mme Tamra L. Thomson, directrice, Comité de la législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien : C’est là une question que nous avons soulevée dans notre mémoire il y a trois ans et à laquelle personne n’a donné suite. Nous recommandons à nouveau qu’elle soit prise en compte maintenant.

À toutes fins utiles, lorsqu’une question de sécurité nationale est en jeu, les dispositions de la Loi sur l’accès à l’information, de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques ne s’appliquent plus. Les protections qu’accordent ces lois pour les renseignements personnels n’interviennent pas.

We are recommending that those aspects of the Anti-terrorism Act be repealed or, alternatively, that specific criteria be put into place as safeguards, and those are listed in our submission. Of course, the preferred action is for the repeal of those provisions so that, regardless, we have the protections of the Privacy Act, PIPEDA and the Access to Information Act, and so that the Information Commissioner and the Privacy Commissioner have their usual oversights for those issues.

Senator Joyal: If they are not repealed, you clearly suggest that there should be criteria and review mechanisms so that there is balance in the system. You argued in your opening remarks that, if we change something in the context of the protections that are afforded to citizens under the Charter and under the rule of law, that should be compensated for by appropriate mechanisms so that there is in fact in the system the same kind of equilibrium between what the citizen is expecting in terms of fair protection and what the citizen incurs in the context of the anti-terrorism, if he or she is the object of a certificate that opens the citizen to invasion of privacy without due protection by an oversight mechanism that in fact maintains the proper balance in the operation of the system.

Ms. Thomson: That is correct, yes. It is consistent with the message throughout our submission that the protections that citizens can ordinarily rely on should be even more apparent when extraordinary measures are brought in.

Senator Fraser: On page 25 of your brief, you have two recommendations concerning the Canada Evidence Act. The first one, which has to do with making public the fact of an application to the court under section 38 and associated clauses, seems straightforward and very attractive.

I get a little lost, and I am truly asking for an explanation here, with the second recommendation, which is that section 38.06 be amended to preclude the use of summaries of evidence in criminal proceedings. I have two questions here. "Summaries of evidence" pops up in various places in this legislation, not only in this particular part of the law, which has to do with international relations and national defence and security. Therefore, are you applying your "summaries of evidence" thing broadly? In criminal proceedings — I am betraying my ignorance here — are we talking all criminal proceedings anywhere and everywhere, or just those brought under this particular section? I am not sure what you are asking us to do here.

Mr. DelBigio: I will answer in part, if I may.

What distinguishes all criminal proceedings from other proceedings is that criminal law, as it has sometimes been described, is one of the bluntest tools available, and it is an extraordinary power of law that will potentially result in the imposing of a penalty which will include deprivation of liberty. It is within that context that it is of critical and perhaps most critical

Nous recommandons que ces aspects de la Loi antiterroriste soient révoqués, ou encore, que des critères particuliers soient mis en place comme garanties et ces critères sont énumérés dans notre mémoire. Bien sûr, ce que nous préférons, c'est la révocation de ces dispositions de sorte que, quelle que soit la circonstance, nous ayons les protections de la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur l'accès à l'information et que le commissaire à l'information et la commissaire à la protection de la vie privée jouent leur rôle habituel de surveillance à l'égard de ces questions.

Le sénateur Joyal : Si ces dispositions ne sont pas révoquées, vous dites clairement qu'il devrait y avoir des critères et des mécanismes de contrôle pour qu'il y ait équilibre dans le système. Vous avez dit dans votre déclaration d'ouverture que si nous changeons quelque chose au contexte des protections accordées aux citoyens en vertu de la Charte et en vertu de la règle de droit, que cela devrait être compensé par des mécanismes appropriés de sorte qu'il y ait en fait dans le système le même type d'équilibre entre ce que le citoyen doit attendre d'une protection équitable et ce à quoi le citoyen s'expose dans le contexte de la lutte au terrorisme, s'il fait l'objet d'un certificat qui l'assujettit à une intrusion de sa vie privée sans véritable protection d'un mécanisme de surveillance qui, en fait, maintient le bon équilibre dans l'exploitation du système.

Mme Thomson : C'est exact. C'est conforme au message qui se dégage de notre mémoire, à savoir que les protections que les citoyens peuvent ordinairement avoir pourraient être même plus apparentes lorsque des mesures extraordinaires sont adoptées.

Le sénateur Fraser : À la page 25 de votre mémoire, vous avez deux recommandations concernant la Loi sur la preuve au Canada. La première, qui porte sur le fait de rendre publique une demande au tribunal en vertu de l'article 38 et les clauses associées, semble claire et très intéressante.

Je suis un peu perdue, et je vous demande vraiment de m'expliquer ce qui en est ici concernant la deuxième recommandation, à savoir que l'article 38.06 soit modifié pour interdire l'utilisation de résumés de preuve dans les procédures criminelles. J'aimerais vous poser ici deux questions. À plusieurs endroits dans la loi, on parle de « résumés de la preuve », et pas seulement dans cette partie de la loi, qui porte sur les relations internationales et la défense et la sécurité nationales. Par conséquent, appliquez-vous vos « résumés de preuve » de façon générale? Dans les procédures criminelles — et je trahis ici mon ignorance — est-ce que l'on parle de toutes les procédures criminelles partout ou seulement celles qui sont utilisées en vertu de cette disposition particulière? Je ne suis pas certaine de ce que vous nous demandez de faire ici.

M. DelBigio : Je vais répondre en partie si vous le permettez.

Ce qui distingue toutes les procédures criminelles des autres, c'est que le droit pénal, comme on le décrit parfois, est l'un des outils les plus clairs dont on dispose, et c'est un pouvoir extraordinaire de la loi qui permettra probablement d'imposer une pénalité incluant la privation de liberté. C'est dans ce contexte qu'il est essentiel, voire crucial, qu'un individu ait toute la

importance that an individual have a full opportunity to understand the case that he or she has to meet and to test that case. Adjudication of guilt or innocence must be based upon full information and not just upon summaries.

Senator Fraser: So it is anywhere and everywhere.

Mr. DelBigo: Realistically, one would not tend to see summaries of evidence in routine cases in the sense that it is everywhere and anywhere, but, in practical terms, summaries will be found in a few cases. It is my guess that, if you were to go to the provincial courthouses throughout the country today, it is unlikely that there would be any case based upon a summary of evidence. Yes, all criminal proceedings could have a summary, but, as a practical matter, it will be certain kinds of cases that attract the use of summaries.

Senator Fraser: You would not object to having them used in investigative hearings or preventive detention, because I think they come up there too.

Mr. DelBigo: Preventive detention is a deprivation or a restriction of liberty, and so it is again a powerful mechanism that should not be based upon summaries. With respect to investigative hearings, the second part of your question, that will occur in stages. The first will be the application stage, which will look something like an application for a search warrant, which will be based upon summaries, and the hearing is the taking of information.

Therefore, I am not sure that the issue of summaries of evidence will occur in that context. It might occur subsequently, when the information is elicited and the investigative hearing is being subsequently relied upon.

Senator Fraser: Thank you; I am a little wiser.

Senator Kinsella: If no amendments were made to the Anti-terrorism Act, what would your opinion be in respect of a review of the act in three years? Is the provision for the existence of this committee totally functus — a one-time thing? Do you think that a committee would be mandated by the statute to review the act three years hence?

Mr. DelBigo: If I may, I will take the easy way out in response. Any ambiguity or uncertainty in the act about a mandated three-year review should be eliminated by the inclusion of an amendment.

Senator Kinsella: The three-year review should be mandated in the act?

Mr. DelBigo: If it is not clear in the act, then there should be an amendment to clarify it.

Senator Kinsella: On page 49 of your brief you drew our attention to the issue of charities. We have had evidence from other witnesses that some charities have provided funds that in some way end up in the hands of people who support terrorist activities. Would you say a word or two in the time remaining about the provisions in this act and whether you think that should be tightened? You alluded to guidelines, but will you be satisfied

possibilité de comprendre la cause qui est portée devant le tribunal et d'examiner la preuve. L'adjudication de culpabilité ou d'innocence doit reposer sur une information complète et non pas simplement sur des résumés.

Le sénateur Fraser : Donc ça s'applique partout.

M. DelBigo : De façon réaliste, en général, on ne voit pas de résumés de preuve dans les causes habituelles en ce sens que cette disposition s'applique partout, mais en termes pratiques, dans quelques cas, il y aura des résumés. Je pense que si l'on devait faire le tour des tribunaux provinciaux de tout le pays aujourd'hui, il est peu probable qu'il y ait des causes qui reposent sur un résumé de la preuve. Oui, toutes les procédures criminelles peuvent être résumées, mais de façon pratique, ce ne serait que certaines causes qui s'y prêteraient.

Le sénateur Fraser : Vous ne vous opposeriez pas à ce que les résumés soient utilisés dans des audiences d'investigation ou dans un cas de détention préventive parce que je pense qu'ils sont utilisés là aussi.

M. DelBigo : La détention préventive est une privation ou une restriction de la liberté et c'est un autre mécanisme puissant qui ne devrait pas reposer sur des résumés. En ce qui concerne les audiences d'investigation, soit la deuxième partie de votre question, ça se fera par étapes. La première sera le stade de la demande, qui ressemblera à une demande de mandat de perquisition, fondée sur des résumés, et l'audience, c'est là où l'on prend l'information.

Par conséquent, je ne suis pas certain qu'il y aura résumé de preuve dans ce contexte. Cela pourra se faire subséquemment, lorsque l'information est obtenue et que l'audience d'investigation est par la suite utilisée.

Le sénateur Fraser : Merci, je suis un peu plus informée.

Le sénateur Kinsella : Si aucune modification n'était apportée à la Loi antiterroriste, que penseriez-vous d'un examen de la Loi dans trois ans? Est-ce que l'existence de notre comité serait totalement inutile — ponctuelle? Croyez-vous qu'un comité serait mandaté par la Loi pour faire cet examen dans trois ans?

M. DelBigo : Si vous permettez, je vais choisir la solution de la facilité. Toute ambiguïté ou incertitude dans la Loi au sujet d'un examen prévu tous les trois ans devrait être éliminée par l'inclusion d'une modification.

Le sénateur Kinsella : La Loi devrait prévoir l'examen tous les trois ans?

M. DelBigo : Si ce n'est pas clair dans la Loi, alors il faudrait une modification pour le préciser.

Le sénateur Kinsella : À la page 49 de votre mémoire, vous avez attiré notre attention sur la question des organismes de bienfaisance. D'autres témoins nous ont dit que certains organismes caritatifs ont versé des fonds qui, d'une façon ou d'une autre, se sont retrouvés entre les mains de personnes qui appuient des activités terroristes. Pourriez-vous nous dire quelques mots dans le temps qui nous reste au sujet des

with those? Could those guidelines be made pursuant to regulations? Is there regulatory authority in the act or should there be a statutory amendment?

Ms. Thomson: The provisions in the act in respect of charities are quite ambiguous. Some international cooperation groups that appear before the committee will comment on the impact of their operations in Canada and overseas. They need guidance as to their conduct under the act; and we have suggested guidelines. Those would be in the form of regulations, although when taken in conjunction with some of the other recommendations for change, some of those guidelines would be in the form of legislation, because we have recommended some changes in the operations.

The Chairman: I thank our witnesses for a vigorous and rigorous morning. Mr. Waldman is on our witness list for another meeting and we will look forward to hearing from him at that time.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 2, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:04 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the twentieth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, in Washington, D.C. and in Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed. The deadline for the passage of the bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed at that time that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians, with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged public.

dispositions de cette loi et si vous pensez qu'elles devraient être renforcées? Vous avez fait allusion à des lignes directrices, mais seriez-vous satisfait d'une telle mesure? Est-ce que ces lignes directrices pourraient être adoptées conformément au règlement? Y a-t-il un pouvoir réglementaire dans la Loi ou devrait-il y avoir un amendement à la Loi?

Mme Thomson : Les dispositions de la Loi concernant les organismes caritatifs sont assez ambiguës. Certains groupes de coopération internationale qui comparaitront devant le comité feront des commentaires sur l'impact de leurs activités au Canada et à l'étranger. Ils ont besoin d'être guidés pour savoir comment se comporter en vertu de la Loi, et nous avons proposé des lignes directrices. Ces lignes directrices seraient sous forme de règlements, même si prises de concert avec certaines des autres recommandations de changement, certaines de ces lignes directrices pourraient être sous forme de loi, parce que nous avons recommandé certains changements aux activités.

La présidente : Je remercie nos témoins de cette matinée vigoureuse et rigoureuse. M. Waldman est sur notre liste de témoins pour une autre réunion et nous avons bien hâte de l'entendre à ce moment-là.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 2 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41), se réunit à 13 h 4.

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, il s'agit de la vingtième audience avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste.

Pour nos téléspectateurs, je vais expliquer le mandat du Comité. En octobre 2001, en réponse aux attentats terroristes perpétrés à New York, à Washington et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été prié d'accélérer l'étude de la mesure législative, et nous avons acquiescé. La date butoir d'adoption de ce projet de loi était la mi-décembre 2001.

Toutefois, on a alors estimé qu'il était difficile d'évaluer pleinement l'incidence de ce projet de loi en si peu de temps, et pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard on demanderait au Parlement d'examiner les dispositions de la loi et ses effets sur les Canadiens, avec l'avantage du recul, et dans un climat moins tendu pour la population canadienne.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we complete this study, we will make a report to the Senate with an outline of any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and, of course, the Canadian people. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers, with officials, with international and domestic experts on threat environment, and with legal experts as well as with those involved in enforcement and in intelligence gathering. This afternoon, we will continue to hear from representatives of the Canadian legal community.

We are joined this afternoon by Mr. Trudell, Chair of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers; Mr. Mia and Ms. Rashid, members of the Canadian Muslim Lawyers Association, and Mr. Morris, a former member of the Board of Directors of Canadians Lawyers for International Human Rights.

As always, it is hoped that senators will keep their questions brisk and clear and that the answers will flow as such. We have until 3:30 p.m., which should give us time to have a good exchange on each side of the table. We will have an introductory set of comments from our guests, and the floor is theirs.

Mr. William M. Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Honourable chair and honourable senators, on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, I am grateful for the opportunity to be heard with respect to the important and historical work of this committee in relation to the three-year review of the Anti-terrorism Act.

We put together a small brief, which I have distributed. We did not have an opportunity to get it translated, for which I apologize, but the good side is that it is very brief.

In 2001, it was understood that Bill C-36 was a necessary and direct response to the threat of international terrorism on an expedited basis. We had to act quickly and did so, but built in sunset provisions and review, and I should probably say thanks to the great work of the Senate committee.

Three years later it is clear that this legislation has become part of our national policy. As such, the need for oversight and accountability is greater than ever. As Minister Cotler stated, when he appeared before this committee on February 21, 2005, we have moved into a culture of prevention and pre-emption as distinct from reactive, after-the-fact law enforcement. As was noted on that day, in referring to the mischaracterization of this as a "war on terror," a war, by definition, is limited, whereas the provisions of this act are apparently here to stay.

Le travail de notre comité spécial reflète les efforts du Sénat pour remplir cette obligation. Lorsque nous aurons terminé cette étude, nous soumettrons au Sénat un rapport décrivant tout enjeu qui, selon nous, devrait être examiné de plus près, et nous mettrons les résultats de nos travaux à la disposition du gouvernement et, bien sûr, de la population canadienne. La Chambre des communes mène actuellement une démarche similaire.

Jusqu'à maintenant, le Comité a rencontré des ministres du gouvernement, des représentants du gouvernement, des experts canadiens et étrangers du contexte actuel de la menace, et des experts juridiques, ainsi que des personnes oeuvrant dans le domaine du maintien de l'ordre et de la collecte de renseignements. Cet après-midi, nous continuons d'entendre le témoignage de représentants du milieu juridique canadien.

Cet après-midi, nous accueillons M. Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense; M. Mia et Mme Rashid, membres de la Canadian Muslim Lawyers Association; et M. Morris, ancien membre du conseil d'administration des Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde.

Comme d'habitude, on espère que les sénateurs poseront des questions claires et concises, et que les réponses seront du même ordre. Nous avons jusqu'à 15 h 30, ce qui devrait donner à chacun l'occasion de participer à l'échange. Nos invités amorceront l'audience avec leurs observations préliminaires, et nous leur cérons la parole.

M. William M. Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense : Honorable présidente, honorables sénateurs, au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, je tiens à vous remercier de cette occasion de témoigner à l'égard du travail historique et important de votre Comité dans le cadre de l'examen triennal de la Loi antiterroriste.

Nous avons préparé un court mémoire, dont vous avez obtenu copie. Nous n'avons pas eu l'occasion de le faire traduire, et je m'en excuse, mais il a au moins l'avantage d'être très court.

En 2001, tout le monde s'entendait pour dire que l'adoption rapide du projet de loi C-36 était une réaction directe et nécessaire à la menace du terrorisme international. Nous devions agir rapidement, et c'est ce que nous avons fait, mais nous l'avons assorti de dispositions de temporarisation et d'examen, et je devrais probablement remercier le Comité sénatorial de son excellent travail.

Trois ans plus tard, il est clair que cette loi s'est intégrée à notre politique nationale. Par conséquent, le besoin de surveillance et de responsabilisation est plus grand que jamais. Comme l'a déclaré le ministre Cotler à l'occasion de son témoignage devant votre Comité le 21 février 2005, nous sommes passés d'une culture réactive, d'exécution de la loi « après-coup »; à une culture de prévention et de préemption. Comme on l'a signalé ce jour-là, concernant la description fautive de cette mesure comme une « guerre au terrorisme », une guerre est, de part sa nature, d'une durée limitée, alors que les dispositions de cette loi sont apparemment permanentes.

Citizens around the world deferred to governments in 2001, hoping that in the "war on terror," legislation such as Bill C-36 would reflect proportionality and candour in return for the trust that we put in our leaders.

Unfortunately, as we have seen, governments may have lied, manipulated and been careless around the world. The United States and Britain went to war in Iraq on the basis of the presence and threat of weapons of mass destruction. We have discovered that international treaties on the rights of prisoners have been ignored in Abu Ghraib and in Guantanamo. Unjustifiable arrests and detentions have occurred. Racial profiling is a real concern.

Indeed, our nation has not escaped serious mistakes. We have seen serious examples of police agencies clashing and operating clandestinely at the expense of lost evidence in the Air India case and probably serious misuse of secret information in Arar. Of course, we defer to the capable work of Commissioner O'Connor.

We cannot afford to defer to governments and their investigative agencies without ensuring accountability. Secrecy will destroy democracy. We cannot account for what we are ignorant of. Oversight is the most important protection of the rule of law. It is missing in this legislation.

In 2001, we suggested that an ombudsman — perhaps a retired justice of the Supreme Court of Canada or a Court of Appeal of this country — be appointed and entrusted with independent authority for overseeing the use of the provisions of this bill. We make the suggestion again, more emphatically.

Having had the opportunity to look at some of the testimony that has gone before, including even the Canadian Bar's presentation to you this morning, and looking at the papers and presentations of my colleagues, I must say that the pursuit of accountability as a mechanism seems to be a consistent approach throughout by everyone who is concerned with the balance here.

Despite safeguards of an annual report on any use of the Anti-terrorism Act by the Attorney General and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Canada and provincial Attorneys General, as well as mandated parliamentary review of the laws in three years and a sunset clause activating renewed debate over five years, as well as its alleged narrow focus, amendments to the Criminal Code and other acts by the Anti-terrorism Act are overly broad and inherently offensive to the civil liberties enjoyed by Canadians.

The continued use of these laws is to be followed prior to a tentative repeal at a future review. While no other country seems to have specifically created a post of ombudsman, several countries — for example, Germany, Norway and New

Les citoyens de partout dans le monde s'en sont remis à leur gouvernement en 2001, espérant que, dans le cadre de la « guerre au terrorisme », nos dirigeants se montreraient dignes de notre confiance en veillant à ce que les lois qu'ils adoptent, comme le projet de loi C-36, soient marquées par la proportionnalité et la franchise.

Malheureusement, comme nous l'avons constaté, les gouvernements de partout dans le monde ont peut-être menti, et été manipulateurs et complaisants. Les États-Unis et la Grande-Bretagne sont allés en guerre en Irak en faisant valoir la présence et la menace d'armes de destruction massive. Nous avons découvert que les traités internationaux relatifs aux droits des prisonniers ont été violés à Abu Ghraib et à Guantanamo. Il y a eu des arrestations et des détentions injustifiables. Le profilage racial est une préoccupation bien réelle.

En effet, notre pays n'est pas à l'abri d'erreurs graves. Nous avons vu des exemples graves de services de police qui s'affrontent et qui lancent des opérations clandestines — ce qui a mené à la perte de preuves touchant l'affaire d'Air India — et, probablement, d'utilisation abusive grave de renseignements secrets dans le cas d'Arar. Bien sûr, nous nous en remettons aux bons offices du commissaire O'Connor.

Nous ne pouvons pas nous permettre de nous en remettre aux gouvernements et à leurs organismes d'enquête sans veiller à leur responsabilisation. Le secret va détruire la démocratie. Nous ne pouvons justifier ce dont nous ignorons l'existence. La surveillance est la plus importante protection de la primauté du droit. Or, une telle disposition fait défaut au projet de loi.

En 2001, nous avons suggéré qu'un ombudsman — peut-être un juge à la retraite de la Cour suprême du Canada ou d'une cour d'appel du pays — soit nommé et chargé de surveiller de façon autonome l'exécution des dispositions de cette loi. Nous réitérons cette suggestion, avec insistance.

J'ai eu l'occasion de prendre connaissance de certains témoignages antérieurs, y compris l'exposé que vous a présenté le Barreau canadien ce matin, et d'examiner les documents et les mémoires de mes collègues, et je ne peux que constater que la promotion d'un mécanisme de responsabilisation semble être préconisée par quiconque est préoccupé par l'établissement d'un équilibre à cet égard.

Malgré la création de balises, notamment la préparation de rapports annuels sur toute application de la Loi antiterroriste par le Procureur général et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada et les procureurs généraux provinciaux, ainsi que la prescription d'un suivi parlementaire dans trois ans et l'adoption d'une disposition de temporisation prévoyant une reprise du débat dans cinq ans, ainsi que sa portée présument limitée, les modifications apportées au Code criminel et à d'autres lois par la Loi antiterroriste sont trop larges, et vont essentiellement à l'encontre des libertés fondamentales dont jouissent les Canadiens.

Il faut continuer d'appliquer ces lois jusqu'à ce qu'on envisage leur abrogation, à l'occasion d'un examen ultérieur. Même si aucun autre pays ne semble avoir créé spécifiquement un poste d'ombudsman, plusieurs pays — par exemple l'Allemagne, la

Zealand — have created novel committees to oversee their security forces' correct and democratic use of anti-terrorist legislation. We think Canada can do better and lead the way in this area.

The Chairman: Mr. Trudell you are speaking on behalf of the group today. Does each one of you have a statement you would like to make?

Senator Smith: There are three separate groups.

Mr. Trudell: I was speaking on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, so my friends may have opening statements. I am sure they do.

Ms. Faryal Rashid, Member, Canadian Muslim Lawyers Association: Good afternoon, Madam Chair, honourable senators.

My colleague and I are members of the Canadian Muslim Lawyers Association. The Canadian Muslim Lawyers Association is a national association of lawyers, articling students and law students. One of our objectives is to promote awareness of legal rights within our community.

Three years ago the anti-terrorism legislation was passed and the Canadian Muslim Lawyers Association has been active in the national security debate since its inception. Our purpose today is to illustrate how this piece of legislation is eroding the rule of law and respect for human dignity and to provide our recommendations as to how to rectify these issues.

Secrecy surrounding the listing process, security certificates, charities deregistration, the eroding of the role of the judiciary and profiling and discrimination are fundamental flaws with this act. My colleague will summarize these fundamental flaws and provide an overview of our recommendations and our concerns.

Mr. Ziyaad Mia, Former Director, Canadian Muslim Lawyers Association: In the name of God, the Compassionate, the Merciful, Madam Chairman, honourable senators and guests, it is a pleasure to appear before you again to offer our ideas on and input into this very important matter, the anti-terrorism legislation. It affects all Canadians.

When we appeared before you a little over three years ago, we expressed our concern to you that the Anti-terrorism Act was the wrong response to the events of September 11, 2001. We say it is the wrong response because it trades fundamental values in Canada, such as the rule of law and human dignity, to gain a false sense of security. It is false because it is conceived out of fear.

History has taught the lesson that fear is not a basis for good public policy. Our history bears this out with the Ukrainians in World War 1, with the Japanese in World War II and with

Norvège et la Nouvelle-Zélande — ont établi de nouveaux comités ayant pour mandat de veiller à ce que leurs forces de sécurité appliquent la Loi antiterroriste de façon convenable et démocratique. Nous croyons que le Canada peut faire mieux et montrer l'exemple dans ce domaine.

La présidente : Monsieur Trudell, vous prenez la parole au nom du groupe, aujourd'hui. Est-ce que chacun d'entre vous a une déclaration à présenter?

Le sénateur Smith : Il y a trois groupes distincts.

M. Trudell : J'ai pris la parole au nom du Conseil canadien des avocats de la Défense, alors je crois que mes amis pourraient avoir une observation liminaire. J'en suis certain.

Mme Faryal Rashid, membre, Canadian Muslim Lawyers Association : Bonjour, madame la présidente, honorables sénateurs.

Mon collègue et moi-même sommes membres de la Canadian Muslim Lawyers Association. La Canadian Muslim Lawyers Association est une association nationale qui compte parmi ses membres des avocats, des stagiaires en droit et des étudiants en droit. L'un de nos objectifs consiste à promouvoir la connaissance des garanties juridiques dans notre communauté.

La Loi antiterroriste a été adoptée il y a trois ans, et notre association participe activement au débat sur la sécurité nationale depuis le tout début. Notre témoignage d'aujourd'hui a pour but de montrer comment cette loi mène à l'érosion de la primauté du droit et du respect de la dignité humaine et de soumettre nos recommandations quant au moyen de corriger ces problèmes.

Le secret qui entoure le processus d'inscription, les attestations de sécurité, l'annulation de l'enregistrement d'organismes de bienfaisance, l'érosion du rôle de l'appareil judiciaire, et le profilage et la discrimination sont des failles fondamentales de cette loi. Mon collègue résumera ces failles fondamentales et vous présentera un aperçu de nos recommandations et de nos préoccupations.

M. Ziyaad Mia, ancien directeur, Canadian Muslim Lawyers Association : Au nom de Dieu, le Clément, le Miséricordieux, madame la présidente, honorables sénateurs et invités, je suis heureux de vous adresser de nouveau la parole afin de vous soumettre nos idées et commentaires sur cette question très importante, la Loi antiterroriste. Elle touche tous les Canadiens.

Quand nous avons témoigné devant vous il y a un peu plus de trois ans, nous vous avons fait part de nos préoccupations, et nous vous avons fait savoir que la Loi antiterroriste n'était pas la bonne façon de réagir aux événements du 11 septembre 2001. Nous avançons que ce n'est pas la bonne réaction, car elle sacrifie des valeurs fondamentales du Canada, comme la primauté du droit et la dignité humaine, au nom d'une sécurité illusoire. Elle est illusoire, car elle est née de la peur.

L'histoire nous a montré que la peur n'est pas un bon point de départ pour l'adoption de politiques gouvernementales saines. Il suffit de penser à la façon dont nous avons traité les Ukrainiens

Quebecers during the October Crisis of 1970. Our governments acted out of fear and the results were devastating human consequences, inevitably followed by regret.

Unfortunately, since September 11, 2001, the public-policy discourse in this country has been infected again by a culture of fear. Fear spawns suspicion, overreaction and hate. Fear breeds simplistic one-dimensional world views.

You have our written submission, but I want to give you a flavour of what is in there. As a caution, they are not exhaustive, because we did not address every matter. However, you should not take our silence on any matters as consent to those.

Our submission is in two parts: the fundamental flaws in the national security legislation and the recommendations for reform. The flaws focus on themes that run throughout the national security regime that we think erode fundamental values and yet do not make us safer. The recommendations for reform look at salient reforms that will protect legitimate national security interests and preserve our fidelity to the rule of law.

I will walk through the flaws with you. Number one is secrecy: the use of secret *ex parte* proceedings and secret evidence in the security certificate process and the listing process and in charities deregistration are all unjust.

It is difficult to know if the government's serious allegations have any merit at all, and ultimately, this undermines the search for truth. That is the kernel of what the adversarial process is about in our criminal and common law traditions. Full answer and defence are eroded, and the right to counsel is eroded. It takes away the adversarial process and, ultimately, the search for truth.

Linking into that is the erosion of the role of judges in the national security regime. Judges in this country are constitutionally mandated to play a checking role between the executive and individuals and to balance the state's rights against the interest of the individual.

Time and again, in the national security legislation that we have before us, judges are put in very uncomfortable positions or they are robbed of their duties. That does not serve them or this country well. You have heard one Federal Court judge describe his role in the security certificate process as making him feel like a "fig leaf" lending legitimacy to an unjust process.

The third major theme is that profiling and discrimination in the Muslim and Arab communities are there. We do not have hard data. The minister will say nothing is there, but we can tell you something is there. Despite her blanket denials and those of

pendant la Première Guerre mondiale, les Japonais pendant la Seconde Guerre mondiale, et les Québécois, pendant la Crise d'octobre 1970. Nos gouvernements ont réagi par peur, ce qui a eu des conséquences dévastatrices sur les humains, et a mené inévitablement, au bout du compte, à des regrets.

Malheureusement, depuis le 11 septembre 2001, le discours relatif aux politiques publiques du pays est de nouveau infecté par une culture de la peur. La peur mène à la méfiance, à une réaction excessive, et à la haine. La peur nous pousse à adopter une vision simpliste et unidimensionnelle du monde.

Vous avez notre mémoire en main, mais je tiens à effectuer un survol de son contenu. Je vous signale que notre mémoire n'est pas exhaustif, car nous n'avons pas abordé toutes les questions. Toutefois, nous vous prions de ne pas interpréter notre silence à l'égard de certaines questions comme un consentement.

Notre mémoire compte deux volets : les failles fondamentales de la législation sur la sécurité nationale, et les recommandations de réforme. La section sur les failles s'attache aux thèmes qui marquent le régime de sécurité nationale et qui, selon nous, minent nos valeurs fondamentales sans pour autant accroître notre sécurité. Les recommandations de réforme envisagent les principales réformes qui protégeront les intérêts légitimes en matière de sécurité nationale et qui préserveront notre fidélité envers la primauté du droit.

Je vais parcourir les failles avec vous. La première est le secret : le recours à une instance *ex parte* secrète et de preuves secrètes dans le cadre du processus d'attestation de sécurité, le processus d'inscription, et la révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance sont autant de mesures injustes.

Il est difficile de savoir si les graves allégations du gouvernement sont fondées, et, au bout du compte, cela mine la recherche de vérité. C'est le noyau du processus accusatoire s'inscrivant dans nos traditions en matière de droit pénal et de common law. Il y a érosion du droit à une défense pleine et entière, et il y a érosion du droit à un avocat. Cela mine le processus accusatoire et, finalement, la recherche de la vérité.

Et c'est là qu'entre en jeu l'érosion du rôle des juges dans le régime de sécurité nationale. La constitution confère aux juges de notre pays un rôle de vérification entre le pouvoir exécutif et le particulier, et la responsabilité d'établir un équilibre entre les droits de l'État et les intérêts des particuliers.

À plusieurs reprises, dans les dispositions législatives touchant la sécurité nationale qui nous sont proposées, on place les juges dans une position très inconfortable, ou on les prive de leurs devoirs. Cela ne sert ni leurs intérêts ni ceux du pays. Vous avez entendu un juge de la Cour fédérale décrire de quelle façon le rôle qu'il avait joué dans le cadre du processus d'attestation de sécurité lui avait donné l'impression de n'être qu'une « feuille de figuier » : donnant une apparence de légitimité à un processus injuste.

Le troisième grand thème concerne le fait que le profilage et la discrimination contre les communautés musulmanes et arabes existent. Nous n'avons pas de données précises. La ministre vous dira qu'il n'en est rien, mais nous pouvons vous dire qu'il y a un

other government officials, we have compelling witness from members of our communities that since the introduction of the anti-terrorism legislation, we have been targeted. There is a pattern of discrimination and profiling. This phenomenon stems directly from the national security regime and the culture of fear that feeds into it. The flaws we talked about in terms of legal process compound these problems.

We have seven major recommendations with some subsidiaries in them. I will quickly walk you through them.

First, we want oversight and accountability with teeth. That oversight should be independent, effective and accessible.

Second, abolish the security certificate regime because it is unfair and unjust. You have heard the House of Lords on that.

Third, restore the rule of law and the adversarial process. Bring in security-cleared counsel. Bring in an objective standard of evidence for national security information used in proceedings and let judges do their jobs.

Fourth, remove the permanent emergency model and sunset the entire legislation at five years; then, if the emergency is deemed to persist after a full debate in public and with parliamentary review, they can reintroduce it.

Fifth, let us get the facts straight on profiling. There is a gulf between the government's position and the communities' positions on racial profiling. Let us get some simple facts on the table so we can deal with this problem directly.

Sixth, get a better definition of terrorism. You have heard from many people that the motive requirement is problematic. We need to jettison that, because it is inefficient in terms of prosecutions and it feeds in to profiling.

The most important thing is building community trust. Muslims are proudly Canadian, and we will not accept being treated as anything less than full citizens in this country. Since September 11, 2001, there has been a chill and a climate of suspicion in our communities, because important decisions that affect the communities and the direction of this country are made without us. We are left out in the cold, and that is unacceptable.

Muslim Canadians must be a part of a successful strategy to build a secure Canada. Anything less is doomed to fail. We need to replace the perfunctory consultations that still place our communities in ethnic ghettos; we need to be given real seats at the table.

Minister McLellan and others recognize that our security is tied to and bound up with the security of others — to Rwanda, to Sierra Leone, to Chechnya. I do not disagree with that. It is an

problème à cet égard. Malgré son refus et le refus d'autres représentants du gouvernement de reconnaître cela, nous avons entendu des témoignages convaincants de membres de notre communauté selon lesquels nous avons été ciblés depuis l'entrée en vigueur de la Loi antiterroriste. Il y a une tendance à la discrimination et au profilage. Ce phénomène découle directement du régime de sécurité nationale et de la culture de la peur qui le nourrit. Les failles dont nous avons parlé au chapitre du processus juridique ne font qu'aggraver ces problèmes.

Nous avons sept grandes recommandations, dont certaines s'assortissent de recommandations secondaires. Je vous les présente rapidement.

Premièrement, nous voulons des mécanismes de surveillance et de responsabilisation contraignants. Cette surveillance devrait être indépendante, efficace et accessible.

Deuxièmement, il faut abolir le régime d'attestation de sécurité, car il est inéquitable et injuste. Vous avez entendu les commentaires de la Chambre des Lords à cet égard.

Troisièmement, il faut rétablir la primauté du droit et le processus accusatoire. Il faut miser sur des avocats ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité. Il faut établir une norme de preuve objective en ce qui concerne l'information touchant la sécurité nationale utilisée dans le cadre d'actions en justice, et laisser les juges faire leur travail.

Quatrièmement, il faut éliminer le modèle d'urgence permanent et limiter l'application de la loi à cinq ans; ensuite, si, à la lumière d'un débat public complet et d'un examen parlementaire, on détermine qu'il y a encore situation d'urgence, on pourra la rétablir.

Cinquièmement, entendons-nous sur la question du profilage racial. Il y a un fossé entre la position du gouvernement et celle des collectivités sur cette question. Faisons en sorte d'établir les faits et de nous attaquer directement à ce problème.

Sixièmement, il faut mieux définir le terrorisme. Vous avez entendu de nombreux témoins vous dire que l'exigence relative au motif pose problème. Nous devons l'éliminer, car elle ne contribue pas efficacement aux poursuites et favorise le profilage racial.

L'élément le plus important, c'est de bâtir la confiance de la collectivité. Les Musulmans sont fiers d'être canadiens, et nous n'accepterons pas d'être traités autrement que comme des citoyens à part entière de ce pays. Depuis le 11 septembre 2001, il y a eu un refroidissement et la naissance d'un climat de méfiance dans nos collectivités, car les décisions importantes qui influent sur les collectivités et l'avenir de notre pays sont prises sans nous. On nous laisse en plan, et c'est inacceptable.

Les Musulmans canadiens doivent contribuer au succès d'une stratégie pour assurer la sécurité du Canada. Toute autre initiative est vouée à l'échec. Nous devons remplacer les consultations de routine qui placent toujours nos communautés dans des ghettos ethniques; nous devons jouer un rôle bien réel.

La ministre McLellan et d'autres reconnaissent que notre sécurité est étroitement liée à la sécurité d'autres — du Rwanda, de la Sierra Leone, de la Tchétchénie. J'ai tendance à être d'accord

interdependent world, and we all share it, just as we share the environment. One could call it a concept of "globalized security." While I do agree with that notion, I totally disagree with how the minister is working to attain it. Genuine safety and security is not achieved by just managing fear; it can only be achieved when we nurture and foster hope. Hope does not mean that we need to ignore reality or abandon our allies or ignore the perils we may face together. Hope demands imagination, vision and a world view that does not build walls and fences to keep fear at bay; rather, it is about creating a concept of "we," not of "us versus them." When we find the "we," we are in a better place and will build better security.

Today, I urge honourable senators to reject the simplistic notions driven by fear and rediscover Canada's great strength as a model and beacon of justice and compassion in the world so that together we can build a globalized security that is grounded in hope.

Mr. David Morris, Former Member of Board of Directors, Canadian Lawyers for International Human Rights: Thank you, honourable senators. I am here on behalf of CLAHR, the Canadian Lawyers for International Human Rights. We thank you very much for having us here to make these submissions. CLAHR has made certain submissions before, but this is my first time before this committee, and I am very honoured. You have received my speaking notes, and it is my hope that we will be in a position to provide you with more detailed written submissions shortly.

Since 9/11, events in the U.S., in Afghanistan and in Iraq have given rise obviously to a legitimate concern for the security of our country. Unfortunately, they have also given rise to a disturbing trend in the United States and elsewhere, and to a lesser extent in Canada, whereby government seems willing to sacrifice the protection of human rights in the name of greater security.

CLAHR believes this is a misinformed direction to pursue. CLAHR begins from the basic standpoint that the maximum protection of core human rights is the best way of protecting our security. In order to fortify security, the Canadian government must ensure that core human rights and the dignity of its citizens are fully protected.

In his presentation to this committee, Professor MacKay from Dalhousie indicated that human rights and security were neither natural enemies nor natural allies, and what was needed was a balancing of the two. The presumption behind this balancing is that the protection of the nation's security and the protection of human rights must come, to some extent, at the expense of one or the other. CLAHR does not believe that that is necessarily the case. Philosophical arguments aside, however, CLAHR

avec eux. C'est un monde interdépendant, et nous le partageons, tout comme nous partageons l'environnement. On pourrait qualifier cela de « sécurité mondialisée ». Même si je suis d'accord avec cette notion, je conteste tout à fait les moyens que prend la Ministre pour arriver à ses fins. On ne peut obtenir une sécurité authentique en se contentant de gérer la peur; on ne peut y arriver qu'en nourrissant et en favorisant l'espoir. L'espoir ne signifie pas que nous devons faire fi de la réalité, ou abandonner nos alliés, ou faire fi des dangers auxquels nous sommes confrontés ensemble. L'espoir exige de l'imagination, de la vision, et une vision du monde qui, au lieu de bâtir des murs et des clôtures pour atténuer nos craintes, cherche à créer une notion de « communauté », au lieu de tout voir sous l'angle du « nous contre eux ». Quand nous en serons à dire « nous tous », nous nous porterons mieux, et nous serons mieux placés pour améliorer notre sécurité.

Aujourd'hui, j'invite instamment les honorables sénateurs à rejeter les notions simplistes qui découlent de la peur, et à redécouvrir le pouvoir énorme du Canada à titre de modèle de justice et de compassion dans le monde, afin que nous puissions bâtir ensemble une sécurité mondialisée fondée sur l'espoir.

M. David Morris, ancien membre du Conseil d'administration, Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde : Merci, honorables sénateurs. Je prends la parole aujourd'hui au nom des Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde, ou JCRDPM. Nous tenons à vous remercier de nous accueillir dans le cadre de cette audience. Les JCRDPM ont déjà présenté des témoignages, mais c'est la première fois que je m'adresse à votre Comité, et j'en suis très honoré. Vous avez reçu mes notes d'allocation, et j'espère que nous pourrions vous soumettre bientôt un mémoire plus détaillé.

Depuis le 11 septembre, les événements aux États-Unis, en Afghanistan et en Irak ont évidemment donné lieu à la naissance de craintes légitimes pour la sécurité de notre pays. Malheureusement, ils ont également mené à la naissance d'une tendance inquiétante aux États-Unis et ailleurs — et, dans une moindre mesure, au Canada — où les gouvernements semblent disposés à sacrifier la protection des droits de la personne au nom d'une sécurité accrue.

Notre organisme estime qu'une telle orientation est malavisée. Nous partons du principe selon lequel la protection maximale des droits fondamentaux de la personne est le meilleur moyen de protéger notre sécurité. Pour renforcer la sécurité, le gouvernement canadien doit veiller à ce que les droits fondamentaux et la dignité de ses citoyens soient pleinement protégés.

Dans son témoignage devant votre comité, M. MacKay de l'Université Dalhousie a déclaré que les droits de la personne et la sécurité ne sont ni des ennemis naturels ni des alliés naturels, et qu'il fallait chercher à établir l'équilibre entre les deux. L'établissement d'un tel équilibre repose donc sur l'hypothèse selon laquelle la protection de la sécurité du pays et la protection des droits de la personne sont, dans une certaine mesure, en concurrence. Nous ne croyons pas que ce soit nécessairement

recognizes this is a balancing that will inevitably take place. We believe the balancing must begin with a rational determination of the extent of the threat.

In his recent speech to Ottawa University, Justice Binnie of the Supreme Court indicated that the greatest threat to our rule of law and our civil liberties is terrorism. With respect, CLAIHR questions whether that is in fact the case. Although clearly a threat to our national security, it is difficult to see how terrorism can compel us to abrogate the rule of law or fundamental rights. These are choices we have to make for ourselves through our legislators. If we take the position that we must curtail human rights because of something that has been done to us, we are simply moving the responsibility for such action or curtailment to an unknown third party, rather than keeping it where it belongs, which is with our legislators and with us. Therefore, it becomes much easier to justify such measures.

In this regard, CLAIHR refers the committee to the example of the United States. This is not meant by any means to be an attack on the U.S. or an expression of approval or disapproval of the current government there. While there are clearly differences in what has happened in the United States as compared to our situation, nonetheless, there are similarities that cannot be overlooked, because we share many of the same values as well as many of the similar security concerns. However, CLAIHR believes the U.S. poses a good example of what can go wrong once we set down the path of restricting human rights in the name of national security. It remains to be seen whether, in our opinion, the U.S. is more or less secure as a result of the measures they have taken. Perhaps that is not capable of demonstration.

For example, the U.S., like Canada, has increased its power of surveillance, investigation and detention; they have attempted to block public scrutiny, perhaps unlike Canada, and to limit legal rights and congressional oversight and meaningful judicial review. CLAIHR believes that the use of such methods is particularly disheartening in a country such as the U.S., which is generally considered to respect human rights. If these rules and values that we share in common are to have meaning, we believe they must apply even when our security is threatened. CLAIHR strongly believes that the rule of law and the protection of human rights must be for all people, including those who may have committed human rights abuses or terrorist acts themselves. We believe that the legitimate security concerns of both countries can be addressed without resort to systematic violations of human rights.

le cas. Nonobstant ces arguments philosophiques, toutefois, notre organisme reconnaît que la recherche d'un tel équilibre est inévitable. Nous croyons qu'une telle démarche doit commencer par une évaluation rationnelle de l'étendue de la menace.

À l'occasion d'une récente allocution à l'Université d'Ottawa, le juge Binnie de la Cour suprême a déclaré que la plus grande menace à la primauté du droit et à nos libertés fondamentales est le terrorisme. Avec tout le respect que nous lui devons, nous doutons que ce soit le cas. Même si le terrorisme constitue clairement une menace à notre sécurité nationale, il est difficile de voir comment il peut nous pousser à nier la primauté du droit ou à faire fi de droits fondamentaux. Ce sont des choix que nous devons faire nous-mêmes, par l'entremise des artisans de nos lois. Si nous décidons qu'il faut limiter les droits de la personne parce que quelqu'un nous a fait quelque chose, nous allons simplement refuser toute responsabilité à cet égard, ou imputer ces limites à un tiers inconnu, au lieu de garder la responsabilité où elle doit être, c'est-à-dire qu'elle incombe à nos législateurs et à nous-mêmes. Il devient donc beaucoup plus facile de justifier de telles mesures.

À cet égard, les JCRDPM invitent les membres du comité à songer à l'exemple des États-Unis. Nous ne voulons d'aucune façon attaquer la façon de faire des États-Unis, ou témoigner notre approbation ou notre désapprobation à l'égard du gouvernement américain actuel. Même s'il y a clairement des différences entre la situation des États-Unis et la nôtre, il y a néanmoins des similitudes qu'on ne saurait passer sous silence, car nous partageons de nombreuses valeurs communes, ainsi qu'un grand nombre de préoccupations similaires au chapitre de la sécurité. Par contre, notre organisation croit que le contexte américain est un exemple patent de la tournure que peuvent prendre les choses lorsqu'on limite les droits de la personne au nom de la sécurité nationale. Reste à voir, maintenant, si les États-Unis sont plus ou moins en sécurité grâce aux mesures qu'ils ont prises. Ce n'est peut-être pas quelque chose qu'on peut démontrer.

Par exemple, les États-Unis — tout comme le Canada — ont accru leurs pouvoirs en matière de surveillance, d'enquête et de détention; ils ont tenté de se soustraire à l'examen du public — peut-être pas comme au Canada — et de limiter les garanties juridiques, la surveillance du Congrès et la tenue de contrôles judiciaires valables. Nous sommes d'avis que le recours à de telles méthodes est particulièrement décourageant lorsqu'il s'agit d'un pays comme les États-Unis, généralement considéré comme un pays qui respecte les droits de la personne. Pour que ces règles et valeurs que nous partageons aient un sens, nous croyons qu'elles doivent s'appliquer même quand notre sécurité est menacée. Notre organisme croit fermement que la primauté du droit et la protection des droits de la personne doivent s'appliquer à tout le monde, y compris ceux qui ont violé les droits de la personne ou qui ont commis des actes terroristes. Nous croyons qu'il est possible pour les deux pays de donner suite à leurs préoccupations légitimes en matière de sécurité sans recourir à une violation systématique des droits de la personne.

In his remarks to this committee, Professor Wark indicated that he does not see many signs in Canada of practical abuses, nor any momentum towards possible abuses in the future. However, CLAIHR nonetheless believes that the potential for abuse exists under the ATA. We strongly believe that the use of so-called security certificates, as the provisions in IRPA now stand, do little to enhance security at the expense of fundamental human rights.

Internationally, Canada has a relatively good human rights reputation; part of that reputation derives from Canada's support for domestic, regional and international systems of human rights protection. Although CLAIHR supports Canada's efforts in this regard, we recognize that such support cannot be the only source of Canada's human rights reputation. The paramountcy of human rights must be generally reflected in all aspects of Canadian law.

With regard to the issue of security certificates, we note that, to date, they have been much more widely used thus far than the Anti-terrorism Act, and therefore CLAIHR urges that the committee also turn its attention to the issues of security certificates issued under IRPA. We believe there is a serious question as to whether that process is fundamentally flawed and is an abuse of basic legal rights which should not be condoned in Canada.

In all cases, CLAIHR favours the prosecution of alleged terrorists, or persons who are alleged to have committed offences under the anti-terrorism legislation, in accordance with fair trial procedures recognized at international and domestic law, and prefers those to the use of proceedings under IRPA. Prosecution of alleged terrorists by transparent processes will prevent Canada from sliding into the cycle of abuse that seems unfortunately so prevalent in the United States.

With that in mind, we would like to make a number of recommendations for the committee to consider:

First, the government should commit to the review of the Anti-terrorism Act by Parliament every three years as a minimum.

Second, this review should include all legislation aimed at combating terrorism and enhancing security, including the Immigration and Refugee Protection Act and the Public Safety Act.

Third, we would hope that the stated object of these reviews should be to ensure that core human rights are protected.

Fourth, security certificates and other measures that limit rights set out in the Charter should never be used in place of prosecutions in accordance with fair trial procedure.

Dans son témoignage devant votre comité, M. Wark a déclaré qu'il ne voit pas beaucoup de signes d'abus dans la pratique au Canada, ni de tendances vers de tels abus à l'avenir. Néanmoins, notre organisme croit que la Loi antiterroriste ouvre la porte à de tels abus. Nous croyons fermement que le recours à des prétendues attestations de danger pour la sécurité, prévu actuellement dans les dispositions de la LIPR, contribue bien peu à l'amélioration de la sécurité, tout en violant des droits fondamentaux de la personne.

À l'échelle internationale, le Canada jouit d'une réputation relativement bonne à l'égard des droits de la personne; une partie de cette réputation découle du soutien du Canada à l'égard de systèmes nationaux, régionaux et internationaux en matière de protection des droits de la personne. Même si notre organisme salue les efforts du Canada à cet égard, nous reconnaissons que la réputation du Canada au chapitre des droits de la personne ne saurait tenir uniquement à cela. La suprématie des droits de la personne doit être reflétée de façon générale dans tous les aspects du droit canadien.

Pour ce qui est de la question des attestations de danger pour la sécurité, nous signalons, que jusqu'à maintenant, elles ont été utilisées de façon beaucoup plus étendue que la Loi antiterroriste, et, par conséquent, nous invitons instamment le comité à tourner son attention vers les enjeux liés aux attestations de danger pour la sécurité émises en vertu de la LIPR. Nous croyons qu'il y a lieu de se demander si ce processus n'a pas des failles fondamentales, et s'il ne constitue pas une violation de droits fondamentaux qui ne saurait être tolérée au Canada.

Dans tous les cas, les JCRDPM appuient toute poursuite contre des terroristes présumés, ou des personnes qui sont présumées avoir commis des infractions à la Loi antiterroriste, conformément aux procédures de procès équitables reconnues dans le droit national et international, et préfèrent une telle démarche aux mesures prévues dans la LIPR. L'amorce de poursuites contre des prétendus terroristes au moyen de méthodes transparentes permettra au Canada d'éviter de sombrer dans un cycle d'abus qui semble, malheureusement, si courant aux États-Unis.

À la lumière de ce qui précède, nous aimerions soumettre au comité les recommandations suivantes :

Premièrement, le gouvernement devrait s'engager à soumettre la Loi antiterroriste à un examen parlementaire au moins tous les trois ans.

Deuxièmement, cet examen devrait viser toute disposition visant à lutter contre le terrorisme et à accroître la sécurité, y compris celles de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur la sécurité publique.

Troisièmement, nous espérons que l'objet explicite de ces examens soit d'assurer la protection des droits fondamentaux de la personne.

Quatrièmement, les attestations de danger pour la sécurité et autres mesures qui limitent les droits prévus dans la Charte ne devraient jamais être utilisées à la place de poursuites, conformément à la procédure de procès équitable.

Fifth, where such measures or provisions are invoked, the government and the security establishment should be required to demonstrate the necessity and effectiveness of the measures taken.

Sixth, we would ask that you consider the possibility of introducing legislation that effectively prohibits racial profiling and provides some redress when it occurs.

Finally, and I think this is in line with what you have heard from many presenters, we would like to see an independent body created to review the use of security certificates and ATA provisions on a case-by-case basis.

CLAIHR recommends that such a panel be comprised of lay persons, human rights advocates, security personnel, government representatives and legal experts who would all receive security screening. Given that there seem to have been relatively few cases up to now concerning the ATA, perhaps such a panel would not need to be permanent but would be struck when and as needed to review particular cases.

The panel would review the use of preventive arrests, investigative procedures, surveillance, prolonged detention under IRPA, and withholding of evidence for security reasons from persons subject to detention, deportation or prosecution. The panel would make its own determination as to whether the use of measures taken was justified and it would make those findings public. Where it is determined that the evidence must be withheld for security reasons, the panel should be empowered to make public the reasons for withholding the evidence.

The panel should determine whether the use of measures taken is justified in the circumstances and make that decision public. When the panel comes to the conclusion that the process has been abused, it would make that finding public and provide reasons for the finding.

Finally, when the panel determines that sufficient evidence has been collected, we suggest that it be empowered to require that the Crown either proceed with a prosecution or provide clear reasons for declining to do so as a prerequisite for continuing proceedings other than a prosecution.

Those are our submissions, and we thank you again for the opportunity to present them.

The Chairman: Thank you very much, each one of you. You are clearly dealing with issues that have been of great concern to members of this committee since it was formed last December, and we have been looking forward to your appearance here.

Senator Kinsella: In the latter part of this morning, we had an opportunity to ask the previous set of witnesses questions concerning their reading of the current statute as it applies to a review committee of the act. We have had a chance to examine the statute since then, and it is pretty clear that within three years of Royal Assent of the Anti-terrorism Act there was to be this

Cinquièmement, lorsqu'on a recours à de telles mesures ou dispositions, le gouvernement et le milieu de la sécurité devraient être tenus de démontrer la nécessité et l'efficacité des mesures prises.

Sixièmement, nous vous demanderions d'envisager la possibilité d'adopter une loi qui interdit le profilage racial et prévoit une procédure de recours quand une telle chose se produit.

Enfin, — et je crois que cela correspond à ce que vous avez entendu d'un grand nombre de témoins —, nous aimerions qu'un organisme indépendant soit créé et chargé d'examiner de façon ponctuelle l'utilisation des attestations de danger pour la sécurité et du recours aux dispositions de la Loi antiterroriste.

Notre organisme recommande qu'un tel organe soit constitué de non-initiés, de défenseurs des droits de la personne, de personnel de sécurité, de représentants du gouvernement et d'experts juridiques, et qu'ils aient tous fait l'objet d'un contrôle de sécurité. Puisqu'il semble y avoir eu jusqu'à maintenant relativement peu de cas concernant la Loi antiterroriste, il vaudrait peut-être mieux qu'un tel comité, au lieu d'être permanent, se réunisse uniquement lorsqu'il faut passer en revue un dossier donné.

Le Comité se pencherait sur le recours aux arrestations préventives, les procédures d'enquête, la surveillance, la détention prolongée en vertu de la LIPR et la dissimulation de preuves pour des raisons de sécurité, lorsque cela met en cause des personnes susceptibles d'être détenues, expulsées ou poursuivies. Le Comité se ferait sa propre idée pour ce qui est de déterminer si le recours aux mesures prises était justifié, et devrait rendre publiques ses conclusions. Lorsqu'on détermine que les preuves doivent être dissimulées pour des raisons de sécurité, le Comité devrait être habilité à rendre publiques les raisons de la dissimulation de preuves.

Le Comité devrait déterminer si le recours aux mesures est justifié dans les circonstances, et rendre publique sa décision. Quand le Comité arrive à la conclusion qu'il y a eu abus de procédure, il ferait connaître sa position publiquement, et fournirait les motifs de sa conclusion.

Enfin, quand le Comité détermine qu'il y a suffisamment de preuves, nous suggérons que, à titre de condition préalable à une procédure autre qu'une poursuite, le Comité soit habilité à exiger que la Couronne entame une poursuite ou fournisse des raisons claires de ne pas le faire.

Voilà notre position, et nous vous remercions encore de l'occasion que vous nous offrez de la présenter.

La présidente : Merci beaucoup à chacun de vous. Il est clair que vous abordez des enjeux qui préoccupent grandement les membres de notre Comité, depuis sa création en décembre dernier, et nous avions hâte d'entendre vos témoignages ici.

Le sénateur Kinsella : Au cours de la deuxième partie de la séance de ce matin, nous avons eu l'occasion de poser au groupe de témoins précédent des questions concernant leur interprétation de la loi actuelle, pour ce qui est de la création d'un comité d'examen. Nous avons eu l'occasion d'examiner la loi depuis, et la Loi antiterroriste prévoit assez clairement la tenue d'un examen

parliamentary review. Once this review has been completed, if there are no amendments made to the act, you will no longer have even the three-year review by a committee such as this. Does that concern you?

Mr. Trudell: Senator, on behalf of the Canadian Council, it is of great concern. As I read the transcripts, this legislation is not an immediate response. It is legislation that is on the books, and it is on the books apparently on a go-forward basis. When it came in, we all were concerned. No one really knew what was happening in our world, so we had to act immediately, but we wanted to review it. The built-in review brings us here today. However, if it is permanent legislation, then a review in three years does not answer the question, because it is something that will continue throughout history with changing governments; therefore, we believe that there has to be an ongoing review of this legislation.

I note that Parliament has struck a committee to look into some of these aspects, but we feel we cannot just say, "We have reviewed it; there does not seem to be a problem; the preventive arrests have not been used yet, and we will not be worried about that, because the real bill has really not been used in many of the sections." That would be a mistake, because it is there in the future, five or ten years from now.

Senator Kinsella: In the statute right now, there is no review after this review.

Mr. Trudell: That is right, and that is a fundamental flaw. If this were a three-year review to decide whether or not the bill should be repealed, that would be one issue; but it is not. We are talking about permanent legislation.

Mr. Mia: One of our central concerns is that this is a permanent emergency model. Our submission addresses a bit of that in more detail, but when we were before this committee and the House committee, when the legislation was introduced, we suggested that there were other ways to move forward on this. One option was the Emergencies Act; why did the government not use that?

There is a bit of schizophrenia in terms of the government mind on this. We have Minister McLellan and others saying that this is just normal criminal law and ordinary legislation; we have to deal with this as a crime model. You have Mr. Cotler, the Minister of Justice, telling you we have passed, and this is disturbing to me, a juridical watershed in this country. I am quite surprised Canadians were not consulted if we have passed such a significant line in the sand, so to speak, in law.

As Mr. Trudell mentioned, you have entrenched this into permanent Canadian criminal law and other legislation. When do we have another opportunity? Certainly, there is the so-called sunset of the two provisions, the preventive arrest and investigative hearings, but, even if you look at that, it is not

parlementaire dans les trois ans qui suivent la sanction royale. Lorsque cet examen aura été effectué, si aucune modification n'est apportée à la loi, il ne sera plus possible d'effectuer ne serait-ce qu'un examen triennal par un comité comme le nôtre. Est-ce que cela vous préoccupe?

M. Trudell : Sénateur, au nom du Conseil canadien, je vous réponds que cela est très préoccupant. Si je comprends bien les transcriptions que j'ai lues, cette loi n'est pas une réaction immédiate. C'est une loi qui a été adoptée, et, apparemment, elle a été adoptée en vue de l'avenir. Quand elle est entrée en vigueur, nous étions tous préoccupés. Personne ne savait vraiment ce qui allait se passer dans notre monde, alors nous devions agir immédiatement, mais nous voulions l'examiner. La loi prévoyait un examen, et c'est ce qui nous amène ici aujourd'hui. Toutefois, s'il s'agit d'une loi permanente, la tenue d'un examen triennal ne va rien changer, car c'est quelque chose qui continuera de s'appliquer au fil des changements de gouvernement; par conséquent, nous croyons qu'il faut constamment revoir cette loi.

Je remarque que le Parlement a établi un comité en vue d'examiner certains de ces aspects, mais nous estimons qu'il ne suffit pas de dire : « Nous avons examiné la question, et il ne semble pas y avoir de problème; nous n'avons pas encore effectué d'arrestations préventives, et nous ne nous inquiétons pas avec cela, car de nombreux articles de la loi n'ont pas vraiment été utilisés. » Ce serait une erreur, car ces dispositions seront toujours là dans l'avenir, dans cinq ou dix ans.

Le sénateur Kinsella : Dans la version actuelle de la loi, aucun examen n'est prévu après celui qui est en cours actuellement.

M. Trudell : C'est ça, et c'est une faille fondamentale. S'il s'agissait d'un examen triennal visant à déterminer si la loi devrait être abrogée ou non, ce serait une chose, mais ce n'est pas le cas. Nous parlons de législation permanente.

M. Mia : L'une de nos principales préoccupations tient au fait qu'il s'agit d'un modèle d'urgence permanent. Notre mémoire aborde cette question un peu plus en détail, mais quand nous avons témoigné devant votre Comité et devant le Comité de la Chambre, quand la loi a été présentée, nous avons laissé entendre qu'il y avait d'autres façons de réagir à cette situation. L'une des possibilités concernait la Loi sur les mesures d'urgence; pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas utilisé cette loi?

L'attitude du gouvernement à l'égard de cette loi tient un peu de la schizophrénie. D'une part, nous avons la ministre McLellan et les autres, qui disent qu'il s'agit seulement d'une loi criminelle normale, d'une loi ordinaire, qu'il faut aborder cette question comme s'il s'agissait d'une forme de criminalité. D'autre part, on a M. Cotler, le ministre de la Justice, qui vient nous dire — et c'est cela qui me trouble — qu'il s'agit d'un grand tournant juridique pour notre pays. Si nous avons franchi une étape si mémorable en matière de droit, je suis plutôt surpris qu'on n'ait jamais consulté les Canadiens.

Comme l'a mentionné M. Trudell, vous avez enchaîné cette loi dans le droit criminel canadien et dans d'autres législations. Quand aurons-nous une autre occasion? Certes, il y a la prétendue temporalisation des deux dispositions — l'arrestation préventive et les audiences d'enquête —, mais, même si on tient compte

really a sunset clause but a simple renewal. The government moves a motion in the House; there is no debate, no consultation and no committee review; and a simple majority will renew those provisions.

This is extraordinary legislation. We are in an exceptional situation. If you need the legislation, well, fine, we are there. At five years, let us have a true sunset of this legislation and full debate in public and in Parliament. Let us have committee review and determine whether there is an emergency. From the geopolitical end, in the political science sense, a democracy limits when emergencies happen.

Senator Kinsella: Would you support what I consider to be even a better proposal, which is that we repeal this act, and if, in the future, for geopolitical reasons or an imminent apprehended domestic threat, there is need for these special emergency measures, Parliament is convened and Parliament adopts them. What is wrong with that approach?

Mr. Mía: I agree. If you were to recommend that, I would be one of the first in this country to applaud you and throw you a party. However, in my old age, I am starting to become more of a pragmatist and I do not believe that will happen. That is why I suggest these things.

Senator Kinsella: Let me join you in your voyage of pragmatism. Let us deal with the issue of oversight. This morning my colleague Senator Joyal fine-tuned a proposition that I had raised with other witnesses, and that is whether we should have some kind of ombudsman office to deal with — I love your phrase — the security regime. Senator Joyal pointed out that the ombudsman responds to maladministration of public law that affects the citizen and also pointed out, quite correctly, that we need the preventive. We need an inspector general, if I might use that terminology, who would take the initiative and be on top of the usage of any of these special powers whilst it was being sought or whilst it was going on. We need someone who would have the appropriate clearances to do all these kinds of things.

If we are thinking of models of oversight that would be effective, could you see any merit in a model such as that?

Mr. Mía: Certainly, I would support that. I do not know if you have had a chance to look at our recommendations, but the first one is oversight. Now we have this octopus of national security out there. We have all these acronyms and agencies. Some of our own government staff do not know what is out there. To have piecemeal oversight, to have the RCMP, the CPC, or Public Complaints Commission, and SIRC, and yet have no model for other things in order to have reasonableness in the review of security certificates — it is a

de cela, il s'agit non pas vraiment d'une disposition de temporarisation, mais bien d'un simple renouvellement. Le gouvernement présente une motion en Chambre; il n'y a ni débat, ni consultation, ni examen par un comité; et une simple majorité permettra de renouveler ces dispositions.

C'est une loi qui sort de l'ordinaire. Nous sommes dans une situation exceptionnelle. Si on a besoin de la loi, eh bien, voilà, nous y sommes. Dans cinq ans, prévoyons une temporarisation cette loi, et amorçons un débat complet dans le public et au Parlement. Laissons un comité procéder à un examen et déterminer s'il y a une situation d'urgence. Du point de vue géopolitique, au sens où on l'entend en sciences politiques, une démocratie impose certaines limites pour ce qui est de déterminer ce qu'est une situation d'urgence.

Le sénateur Kinsella : Seriez-vous prêt à appuyer ce que je considère comme une meilleure proposition : si nous abrogeons cette loi, et si, dans l'avenir, pour des raisons géopolitiques ou en réaction à une menace nationale imminente, il faut établir de telles mesures spéciales d'urgence, on convoque le Parlement, et le Parlement adopte de telles mesures. Qu'y a-t-il de mal avec cette approche?

M. Mía : Je suis d'accord. Si vous recommandiez cela, je serais l'un des premiers au pays à vous applaudir et à tenir une fête en votre honneur. Toutefois, avec le temps, je commence à devenir plus pragmatique, et je ne crois pas que cela va arriver. Voilà pourquoi je suggère ces choses.

Le sénateur Kinsella : Laissez-moi me joindre à vous dans votre aventure pragmatique. Revenons à la question de la surveillance. Ce matin, mon collègue, le sénateur Joyal, a peaufiné une proposition que j'avais soumise à d'autres témoins, concernant l'opportunité de créer une sorte de bureau de l'ombudsman responsable du — j'adore le terme que vous utilisez — régime de sécurité. Le sénateur Joyal a signalé que l'ombudsman réagit aux cas de prévarication en matière de droits publics qui ont des répercussions sur le citoyen, et il a également signalé — à juste titre — que nous avons besoin de mesures préventives. Nous avons besoin d'un inspecteur général — si vous me permettez l'expression — qui prendrait l'initiative et surveillerait le recours à tous ces pouvoirs spéciaux, au moment où on tente d'y recourir, ou au moment de l'exercice de ces pouvoirs. Nous avons besoin d'une personne qui jouirait de tous les pouvoirs appropriés pour faire ce genre de choses.

Si nous envisageons des modèles de surveillance qui pourraient se révéler efficaces, pensez-vous qu'un tel modèle aurait du mérite?

M. Mía : Certainement, j'appuierais cela. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de regarder nos recommandations, mais la première porte sur la surveillance. À l'heure actuelle, nous avons affaire à une véritable pieuvre en matière de sécurité nationale. Il y a tous ces acronymes et organismes. Certains de nos employés gouvernementaux ne connaissent pas tout ce qu'il y a dans le domaine. S'il ne s'agit que d'une surveillance fragmentaire — de la GRC, de la CPP, ou Commission des plaintes du public, et du CSARS — et qu'il n'existe aucun modèle pour d'autres choses en

patchwork response to what is now becoming a centralized national security regime. You need a counterweight to that in a democracy.

It is one thing to say we may need these agencies to respond to threats to Canada, which I support, but we also need to ensure that those agencies do not devour this democracy from the inside.

We are recommending a full agency that would handle complaints, that would be security cleared, with people from the Muslim and Arab communities involved as staff and policy makers. We advocate security-cleared counsel so that, when we are vetting things, security-cleared counsel play a role in that adversarial process, because I understand that sometimes you may not want to have evidence out there. I agree with that.

It also would have a proactive role in launching investigations and there would be an annual auditing of all performances according to mandate, and that would feed back into the law reform process; it would improve agencies by making them more efficient and effective, and would reduce abuses and save money. When we tighten up what we are doing, we reduce our fiscal constraints, because this national security behemoth sucks up a lot of our budgetary resources which we should be spending on things such as health care and cleaning up the environment.

Senator Kinsella: One issue that concerns all honourable members of this committee is the issue of racial profiling. One of our witnesses testified to the effect that in this particular statute we have a pretty clear example of legislative discrimination, or legislative racial profiling, which flows directly from the definition of terrorism in the act. This is not the first time in Canadian law that we have had legislative discrimination. I refer to the old section 12.1(b) of the Indian Act that discriminated against Indian women.

Under international human rights law and the UN instruments currently at the United Nations, which definition is accepted by the international community? Would that definition be a better one than what we have currently in this statute?

Mr. Morris: It would be better to have a more focused definition, for sure. You have brought out a very valid point with regard to the overly broad nature of the definition as it exists and the potential for abuse. Whether it has been abused or not, the potential is there. I would defer to my colleague on issues of racial profiling, but CLAIHR is definitely concerned about what we regard as the overly broad nature of that definition and we would prefer the UN definition.

Senator Kinsella: Let us talk a little bit about racial profiling, because it is one of the great social maladies associated with the act.

vue de confirmer le bien-fondé des attestations de danger pour la sécurité — il s'agira de mécanismes disparates visant ce qui est en passe de devenir un régime de sécurité nationale centralisé. Dans une démocratie, il faut faire contrepoids à cela.

C'est une chose de dire que nous avons peut-être besoin de ces organismes pour réagir aux menaces au Canada, et j'appuie cela, mais nous devons également veiller à ce que ces organismes ne rongent pas la démocratie de l'intérieur.

Nous recommandons la création d'un organisme complet qui se chargerait de traiter les plaintes, qui ferait l'objet de contrôles de sécurité, et qui compterait parmi ses employés et décideurs des membres des communautés musulmane et arabe. Nous préconisons le contrôle de sécurité à l'égard des avocats, afin que, au moment d'évaluer la situation, l'avocat ayant fait l'objet d'un contrôle de sécurité participe à ce processus accusatoire, car je comprends qu'on peut parfois tenir à ce que certains renseignements ne soient pas diffusés. Je suis d'accord avec cela.

L'organisme jouerait également un rôle proactif au chapitre du lancement d'enquêtes, et on procéderait à une vérification annuelle de toutes les activités, à la lumière du mandat, et les résultats de cette vérification seraient mis à contribution dans le processus de réforme de la loi; cela améliorerait les organismes en les rendant plus efficaces et plus efficaces, et cela réduirait les cas d'abus, et permettrait de réaliser des économies. Quand nous resserrons le contrôle de nos activités, nous réduisons nos contraintes budgétaires, car ce monstre de la sécurité nationale absorbe énormément de ressources budgétaires que nous devrions affecter à des choses comme les soins de santé et le nettoyage de l'environnement.

Le sénateur Kinsella : L'un des enjeux qui préoccupent tous les honorables membres du Comité est celui du profilage racial. L'un de nos témoins a déclaré que la loi qui nous intéresse constitue un exemple patent de discrimination législative, ou de profilage racial législatif, qui découle directement de la définition du terme « terrorisme » dans la loi. Ce n'est pas la première fois que le droit canadien s'assortit de dispositions législatives discriminatoires. Il suffit de penser à l'ancien alinéa 12.1b) de la Loi sur les Indiens, qui discriminait contre les femmes autochtones.

Sous le régime du droit international en matière de droits de la personne et des instruments actuellement en vigueur aux Nations Unies, quelle définition est acceptée par la communauté internationale? Est-ce que cette définition serait plus acceptable que celle que nous avons actuellement dans la loi?

M. Morris : Il serait préférable d'avoir une définition plus précise, c'est certain. Vous avez soulevé un point très valide en ce qui concerne la nature trop générale de la définition actuelle, et le fait que cela ouvre la voie aux abus. Qu'il y ait eu des abus ou non, la possibilité est là. Je m'en remettrais à mon collègue pour ce qui est des questions touchant le profilage racial, mais il est certain que mon organisme est préoccupé par la définition trop générale de ce terme, et que nous préférons la définition utilisée par l'ONU.

Le sénateur Kinsella : Parlons un peu de profilage racial, car c'est l'une des grandes maladies sociales associées à cette loi.

Mr. Trudell: One of the things missing here is an educative process for police agencies and people who are going to be exercising the powers here. I note that Deputy Prime Minister McLellan was asked about this. I do not understand what is going on, but I do not think that those police agencies in this country have been educated into understanding racial profiling.

Our courts have said that in the normal operation of the criminal law sometimes we fall into racial profiling, but obviously there has to be an undertaking by the government to address this issue and understand what it is so that the people enforcing this legislation are aware of it, attuned to it, and can prevent it.

Mr. Mia: The motive requirement I do not understand. I have read the transcripts; some government staff are saying it is a limitation. To me, when someone causes violence to civilians on a mass scale in order to compel a government or other body to do or not do something, I do not see why we need to limit that down to something else. As Professor Stuart of Queen's University said, what if you have a crazy, motiveless terrorist? For example, there was the Tylenol murder in the 1980s, and God knows why he or she did that, but it was terrorizing; you have the Beltway Sniper, who was terrorizing, but we do not know the motive. There are other examples. Does the "crazy motive" mean that such people are exempt from these special punishments? I do not think they should be.

What we say is that we do not want to sanction terrorism, when what we want to do is have an objective renunciation of terrorism, whatever your religion. The problem with "motive" is to know what it really is. Cynically, in the Muslim community, when it says the motive is "religious," for all intents and purposes, given the public policy background and what feeds into the security agencies' intelligence information, you might as well write "Muslim" in there.

You have heard testimony from self-styled experts in terrorism in which they talk about jihadists and Islamists. In all of these transcripts, I have not read about anything other than Islamic terrorism. If I came from Mars, I would think this is the scourge of the world. We know there are alternative views.

You have heard from Professor Wright-Neville that these are complex matters to be dealt with. Certainly, we need to renounce terrorism, but we should not persecute communities. With respect to motive, what happens is that motive is married with this fixation on Islamist terrorism, which leads the security agencies down the road to focus on Muslim and Arab communities in a shotgun approach. It is ineffective and inefficient because, if there are terrorists there, the security agencies might be missing the needle in the haystack when they are looking around like this.

I will finish off by saying that Minister McLellan, in her testimony before you, said that they do not do racial profiling; what they do is risk management. We need to go one step back

M. Trudell: L'une des choses qui manquent ici, c'est un processus permettant de sensibiliser les services de police et les personnes qui vont exercer ces pouvoirs. Je vous signale qu'on a déjà interrogé la vice-première ministre McLellan à l'égard de cette question. Je ne comprends pas ce qui se passe, mais je ne crois pas que ces services de police au pays ont été sensibilisés au point de comprendre ce qu'est le profilage racial.

Nos tribunaux ont dit que, dans l'administration régulière du droit pénal, nous tombons parfois dans le profilage racial, mais, évidemment, il faut que le gouvernement entame une démarche à l'égard de cet enjeu, et qu'il comprenne la nature du problème, afin que les gens qui exécutent cette loi soient au courant du problème et y soient sensibilisés, et qu'ils puissent le prévenir.

M. Mia : Je ne comprends pas l'exigence relative au motif. J'ai lu les transcripts; certains employés du gouvernement disent que c'est une limite. Pour moi, quand une personne commet un acte de violence de masse à l'égard de civils pour forcer un gouvernement ou un autre organe à faire ou ne pas faire quelque chose, je ne vois pas pourquoi nous devrions limiter cela à quelque chose d'autre. Comme l'a déclaré le professeur Stuart de l'Université Queen, qu'arrive-t-il si on a affaire à un terroriste fou, dont le geste est gratuit? Il suffit de penser, par exemple, au meurtrier au Tylenol, pendant les années 80, Dieu sait pourquoi il ou elle a fait cela, mais c'était terrifiant; on a le Beltway Sniper, qui terrorisait les gens, mais nous ne savons pas pourquoi. Il y a d'autres exemples. Est-ce que le fait de faire quelque chose « parce qu'on est fou » signifie que ces personnes seraient exemptées de ces sanctions spéciales? Je ne crois pas qu'elles devraient l'être.

Ce que nous disons, c'est que nous ne voulons pas sanctionner le terrorisme, quand il s'agit de dénoncer le terrorisme, quelle que soit votre religion. Le problème avec la notion de « motif », c'est qu'il faut le connaître. Dans la communauté musulmane, on réagit avec cynisme quand on entend dire que le motif est « religieux », car, au bout du compte, compte tenu du contexte actuel des politiques publiques et de ce qui transpire des renseignements des organismes de sécurité, aussi bien écrite « musulman » là dedans.

Vous avez entendu le témoignage de pseudo-experts du terrorisme qui vous ont parlé de jihadistes et d'islamistes. Dans les transcriptions de tous ces témoignages, je n'ai rien lu concernant autre chose que le terrorisme islamique. Si j'arrivais de la planète Mars, je penserais que c'est le fléau du monde. Nous savons qu'il y a d'autres points de vue.

M. Wright-Neville vous a dit que ce sont des enjeux complexes, et que nous devons les examiner. Certes, nous devons dénoncer le terrorisme, mais il ne faut pas persécuter les communautés. Pour ce qui est de la question du motif, on risque, avec cette fixation sur le terrorisme islamiste, de mener les organismes de sécurité vers une démarche qui vise l'ensemble des communautés musulmanes et arabes. C'est inefficace et inefficient, car, s'il y a des terroristes là, les organismes de sécurité vont peut-être manquer l'aiguille dans la botte de foin en s'attachant à des choses comme ça.

Je termine en signalant que la ministre McLellan, à l'occasion de son témoignage devant votre communauté, a déclaré qu'on ne faisait pas de profilage racial, mais qu'on faisait de la gestion de

and ask the question, "How do you define your risk?" You set up a profile. It is skating around there, but we are asking how do you define your risk to manage? That is where the profiling is, in that risk management process.

Mr. Trudell: If I may, I recommend that you look at page 10 of the Canadian Bar Association's material, which they probably left with you this morning. It deals directly with the definition of "terrorist activity." It deals succinctly with the issues we are talking about here. It says:

The act must be "committed in whole or in part for political, religious or ideological purposes, objectives or causes."

That immediately raises the problem my friend has referred to. The Canadian bar has done it very helpfully.

Senator Jaffer: Thank you to all of you for coming. You have certainly helped us in understanding the challenges we are facing. I have a question for Mr. Trudell on the issue of the challenges judges have in our system at the moment with secret trials.

If I understand the job your association tries to do, it is that, as defence lawyers, you get all the information and the document disclosures, you speak to the accused, and then you defend. At present, on the secret trials, the judge has to look after the rights of the accused. All the judge gets is disclosure. The judge does not speak to the accused, but has to decide or determine if there is sufficient evidence to continue to detain that person. What do you think about that? Is it eroding our rights? If so, what do you suggest we do?

Mr. Trudell: If you speak to judges about criminal law only, their worst day is that of the unrepresented accused. That is a problem now throughout the country that every judge has to deal with because of cutbacks in legal aid and for whatever other reasons there might be.

A judge's nightmare in the morning is to see an unrepresented accused, even in a situation where he can name an *amicus curiae*, and can ask for the assistance of legal aid and stop the proceedings until someone comes in to help. If that nightmare exists when there are clear rules of admissibility, proper administrative procedures and knowing how the Charter affects the admissibility of evidence and rights in criminal law, then in this area of the ATA it is truly a nightmare. It is a nightmare that the judges do not want. I do not speak on their behalf, but they are afraid of this and they should not be put in such a system. That is not the type of system we have in this country. We do not have an inquisitorial system; but we have put too much weight and emphasis and too much responsibility on the judges.

risque. Nous devons prendre du recul, et nous poser la question suivante : « comment définit-on le risque? » On dresse un profil. C'est un aspect fuyant, mais nous vous demandons comment vous définissez le risque à gérer? C'est là qu'il y a un profilage, dans ce processus de gestion des risques.

M. Trudell : Si vous le permettez, je vous suggère d'ouvrir à la page 10 le mémoire de l'Association du Barreau canadien, qu'on vous a probablement laissé ce matin. On parle directement de la définition du terme « activité terroriste ». Ce mémoire règle de façon succincte les enjeux qui nous intéressent. On peut y lire ce qui suit :

L'acte doit être « commis, en tout ou en partie, en vue de servir des fins, des objectifs ou des causes politiques, religieuses ou idéologiques ».

Cela résout immédiatement le problème auquel mon ami a fait allusion. Le Barreau canadien a trouvé une formulation très utile.

Le sénateur Jaffer : Merci à tous d'être venus. Vous nous avez certainement aidés à comprendre les défis auxquels nous sommes confrontés. J'ai une question pour M. Trudell concernant les obstacles que doivent surmonter les juges dans notre système à l'heure actuelle, en ce qui concerne les procès secrets.

Si je comprends bien le travail que votre association essaie de faire, c'est que, à titre d'avocats de la défense, vous obtenez toute l'information et qu'on vous communique la preuve, vous parlez à l'accusé, et ensuite vous le défendez. À l'heure actuelle, dans le cadre d'un procès secret, le juge doit protéger les droits de l'accusé. Tout ce que voit le juge, c'est la preuve. Le juge ne parle pas à l'accusé, mais il doit décider ou déterminer s'il y a suffisamment de preuves pour continuer de détenir cette personne. Que pensez-vous de cela? Est-ce que cela mine nos droits? Dans l'affirmative, que suggérez-vous que l'on fasse?

M. Trudell : Si vous parlez uniquement de droit pénal, la pire chose, pour un juge, c'est d'être confronté à un accusé non représenté. C'est un problème auquel sont confrontés les juges de partout au pays, en raison de réductions au chapitre de l'aide juridique, ou de toute autre raison possible.

Le pire cauchemar d'un juge, c'est d'arriver le matin et de se retrouver devant un accusé non représenté, même dans une situation où ce dernier peut nommer un *amicus curiae*, et peut recourir à l'aide juridique et interrompre la procédure jusqu'à ce que quelqu'un vienne à son aide. Si un tel cauchemar existe lorsque les règles d'admissibilité sont claires, lorsqu'il y a des procédures administratives convenables et qu'on sait comment la Charte influe sur l'admissibilité en preuve et les droits en droit pénal, imaginez l'ampleur du cauchemar dans le contexte de la Loi antiterroriste. C'est un cauchemar que les juges ne veulent pas vivre. Je ne parle pas en leur nom, mais ils ont peur de cela, et on ne devrait pas leur imposer un tel système. Ce n'est pas le genre de système que nous avons au pays. Nous n'avons pas un système inquisitoire; mais nous avons donné trop de poids et nous avons trop insisté sur les juges, et nous leur avons donné trop de responsabilités.

In my respectful submission, in the International Criminal Court right now, what is missing is the third pillar, the independence of the defence that can challenge not only the prosecutor but the court. The judge needs to be challenged. Even a judge who wants to do the right thing and wants to try to find the right balance has to be challenged, because judges may get it wrong. That system is absolutely foreign to the way we do things in this country.

Minister Cotler, and perhaps Minister McLellan, in search of a better term, talked about the difference between criminal law and security law. They are very different. In criminal law the rules are straightforward in terms of investigation and what you get into. In this other area, the judge is sitting there with all the rules gone, and it is not even necessary.

Why do we have a situation in which there is no *amicus curiae* built into those hearings? Can you imagine what we lose by that? Every day, as defence counsel, we operate on the basis of solicitor-client privilege and security. We operate on the basis that the Crown may give us disclosure while saying they are worried about this disclosure getting out because of the victim. We live with that. There is a balance, and we are officers of the court. But this other is a horrible situation to place judges in.

The other aspect is that judges are no different from the rest of us. They get up in the morning just like the rest of us. If there is this element of fear, as my friend mentions, and we all sort of reacted in 2001, judges sometimes err on the side of authority. The judge is told that there is a risk here. What is the risk? It is an undetermined risk, so what is the judge going to do in those circumstances? He will err on the side of protecting the public-security interest. That is human, but it may be very wrong.

I am sure if you asked, the judge would say, "Please give me the help that I need. I will do the right thing, but I cannot be judge and jury, sift through the prosecution and then think for the accused." That is wrong and it is impossible to do properly.

Senator Jaffer: This morning, the Canadian Bar Association's presentation really hit home for me when they were talking about what is put in front of a judge being investigative. It can be hearsay; it can be anything other than evidence. I would invite you — not necessarily today — but I would invite you and your organization to give thought to what is being presented to the judge in security matters, which is not necessarily evidence. We have seen this last week where Ressam gave information about one of the people that Canada has detained, and now we are finding that perhaps that information is not reliable. People are being detained without allowing the person giving the information to be cross-examined. It is done just on hearsay, sometimes. I would like your organization to give more thought to this.

Mr. Trudell: There is no question about it. We would be delighted to do that.

À mon humble avis, ce qui manque actuellement à la Cour pénale internationale, c'est le troisième pilier, c'est-à-dire une défense indépendante qui peut contester non seulement les dires de la partie poursuivante, mais aussi les conclusions du tribunal. Le juge doit pouvoir être remis en question. Même un juge qui a de bonnes intentions et qui veut tenter d'établir un bon équilibre doit pouvoir être remis en question, car un juge peut parfois se tromper. Cette façon de faire est tout à fait absente de notre système actuel au pays.

Le ministre Cotler — et peut-être la ministre McLellan — a parlé — à défaut de meilleur terme — de la différence entre le droit pénal et le droit de la sécurité. Ces deux choses sont très différentes. En droit pénal, les règles régissant l'enquête et les limites sont claires. Dans cet autre domaine, le juge est assis là, et toutes les règles sont parties, et ce n'est même pas nécessaire.

Pourquoi n'y a-t-il pas d'*amicus curiae* à ces audiences? Pouvez-vous vous imaginer ce que nous perdons ainsi? Chaque jour, à titre d'avocats de la défense, nous devons respecter le secret professionnel et la sécurité. La Couronne peut nous communiquer la preuve, tout en disant craindre qu'elle ne soit rendue publique à cause de la victime. Nous nous en accommodons. Il y a un équilibre, et nous sommes des officiers de justice. Mais c'est une situation horrible dans laquelle on place les juges.

L'autre aspect, c'est que les juges ne sont pas différents de nous. Ils se lèvent le matin tout comme nous. S'il y a cet élément de peur, comme mon ami le mentionne — et nous avons tous un peu réagi en 2001 —, les juges se rangent parfois du côté de l'autorité. On dit aux juges qu'il y a un risque. Quel est le risque? C'est un risque indéterminé, et donc, qu'est-ce que le juge doit faire dans ces circonstances? Il optera pour la protection de la sécurité publique. C'est humain, mais ça peut être une grosse erreur.

Je suis certain que, si vous l'interrogez, le juge dirait : « Donnez-moi l'aide dont j'ai besoin. Je vais faire ce qu'il faut, mais je ne peux pas être à la fois juge et partie, écouter ce qu'a à dire la partie poursuivante et ensuite penser pour l'accusé. » Ce n'est pas bien, il est impossible de le faire dans les règles.

Le sénateur Jaffer : Ce matin, l'exposé de l'Association du Barreau canadien m'a vraiment touchée au vif lorsqu'on a parlé de ce qu'on présente à un juge qui pose des questions. Ça peut être du oui-dire; ça peut être n'importe quoi, sauf des preuves. Je vous inviterais — pas nécessairement aujourd'hui — mais je vous inviterais, vous et votre organisation, à réfléchir à ce qu'on présente au juge dans les dossiers qui ont trait à la sécurité, ce qui ne constitue pas nécessairement des éléments de preuve. Nous l'avons vu la semaine dernière lorsque Ressam nous a donné de l'information sur une personne que le Canada a détenue, et aujourd'hui, nous apprenons que cette information n'est peut-être pas fiable. On détient des gens sans permettre à la personne qui fournit l'information de subir un contre-interrogatoire. Parfois, on se fie à du oui-dire. J'aimerais que votre organisation y réfléchisse davantage.

M. Trudell : Cela ne fait aucun doute. Nous serons ravis de le faire.

I would say, though, that in the normal criminal case this country, in the front end, is moving toward more Crown involvement. I am not saying anything negative about the police, who are trained to investigate and get a conviction, but the system sometimes gets in the way because we demand so much of them. What is happening is that Crowns are getting involved more in the front end to run it like a business, to explain to police officers how to get it right. There is Crown input in terms of the obtaining of warrants; there is the screening at the front end in criminal justice issues, not in security measures.

It is a case of "those people out there." There are no rules. We are acting on suspicion and it makes no sense, because we know that at the end of day there will likely be a public inquiry or something. We will avoid all that if we deal with it in a proper fashion, not to tie the hands of police officers but to make sure that everything is done properly. When someone comes into my office, I say that defending a criminal case is like a doctor performing an operation and needing x-rays.

Senator Jaffer: On page 17, Mr. Mia, you talk about a more effective definition of terrorism. We have been struggling this morning, and in the past, with the definition we have now. In your presentation you spoke about its being based on political, religious or ideological considerations, but suggested that basically it was motive. In your paper, at page 17, you make the following statement:

Because the *Immigration and Refugee Protection Act* does not have a definition of terrorism the Court read in the following definition:

any act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

Would you expand on that? Would you be happy with this kind of definition instead of what we have now?

Mr. Mia: I would be happier with that than with what we have now. Mr. Morris could perhaps tell me that the definition probably has a lot to do with international standards and international law because it is echoed in international documents. That gets closer to what we want. Stepping back, did we have the debate about what are we doing here? Do we want to criminalize the act of terrorism itself? Terrorism is simply criminal acts done on a massive scale. There are sanctions already set aside in the Criminal Code for those acts, so when we start to put further sanctions on terrorism we are

Cependant, je dirais que, dans les affaires pénales normales, le Canada, au départ, a tendance à faire intervenir la Couronne. Je ne dis rien de négatif sur la police, qui est formée pour mener des enquêtes et trouver un coupable, mais le système nous met parfois des bâtons dans les roues parce que nous exigeons tellement d'elle. Ce qui se passe, c'est que la Couronne, au départ, intervient davantage et fait comme s'il s'agissait d'une entreprise, et elle explique aux policiers comment s'y prendre. La Couronne intervient pour obtenir des mandats; il y a une présélection au départ dans les questions de justice pénale, mais pas dans le cas des mesures de sécurité.

Ça concerne « ces personnes-là ». Il n'y a pas de règles. Nous agissons en fonction des soupçons, et ça n'a aucun sens, parce que nous savons que, au bout du compte, il y aura vraisemblablement une enquête publique ou autre chose. Nous éviterons tout cela si nous nous en occupons rapidement. Nous ne devons pas lier les mains des policiers, mais nous devons nous assurer que tout est fait dans les règles. Lorsqu'une personne entre dans mon bureau, je lui dis que défendre une affaire au criminel, c'est comme un médecin qui effectue une opération et qui a besoin de radiographies.

Le sénateur Jaffer : À la page 17, monsieur Mia, vous parlez d'une définition plus efficace du terrorisme. Ce matin et par le passé, nous nous sommes débattus avec la définition que nous avons actuellement. Dans votre exposé, vous avez dit qu'elle se fonde sur des considérations politiques, religieuses ou idéologiques, mais vous avez laissé entendre que, essentiellement, elles se fondent sur le motif. Dans votre document, à la page 17, vous déclarez ce qui suit :

Comme la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ne donne pas de définition du terrorisme, la Cour a établi la définition suivante :

Acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? Seriez-vous satisfait de ce genre de définition plutôt que de celle que nous avons actuellement?

M. Mia : Cette définition me conviendrait davantage que celle que nous avons actuellement. M. Morris pourrait peut-être me dire que la définition a probablement beaucoup à voir avec les normes internationales et le droit international parce qu'elle est reprise dans des documents internationaux. Ça se rapproche de ce que nous voulons. Retournons en arrière : avons-nous débattu de ce que nous faisons ici? Voulons-nous criminaliser l'acte de terrorisme proprement dit? Le terrorisme, c'est simplement des actes criminels commis à grande échelle. Le Code criminel prévoit déjà des sanctions pour ces actes, et donc, lorsque

making a political statement that we want to send the message that we denounce these acts and they will have stiffer sentences, and so on.

That is fine, if that is where we are going. However, take away motive, because that muddies the waters and makes it ineffective. Keep it simple. What are we trying to denounce? We are trying to denounce violence that is done against civilians and non-combatants in order to compel someone to do something or other. That fits a lot of situations. Someone could argue that the U.S. bombing of Iraq was terrorism, because it fits that definition, or that the Russian government's actions in Chechnya were acts of terrorism. That definition would certainly capture a wide range of activities in the world that are terrorism; clearly, the events of September 11, 2001 would fall into that definition.

I would agree with that, but, as Mr. Trudell has just mentioned, are we, like the doctor, operating without an X ray? What are we deciding in the case of risk management, as Minister McLellan put it? That is where we have our problem. Who is it we are looking at and why?

Which terrorism are we denouncing? I know it is probably not nice to get into the debate about the LTTE, but I know it has come up before, and Senator Lynch-Staunton talked about it. There seems to be a disconnect. We have all these groups listed as terrorists, and we go after these terrorists, and we have a certain policy about Islamist terrorism, as it is called. The LTTE, it seems, is like a blind spot.

I am not making a decision one way or the other, because I do not know whether they should be listed or not, but it is inconsistent that they have been listed in the U.S. and with other allies of ours. Purportedly, the government says we list some groups because our allies have done so, so why not with the LTTE? There seems to be a disconnect there.

When politics starts to enter into the process of whom we select, and which terrorism do we denounce, we get into a bigger problem of then implicating ourselves as a nation in conflicts abroad and inviting ourselves to be engaged in those conflicts.

As you heard from Professor Wright-Neville from Australia, this is a complex phenomenon, which has a lot to do with societies in transformation. I am not making excuses for terrorism. All I am saying is that we need to be a bit more subtle and sophisticated, in the sense of our understanding of the world and what we are trying to renunciate.

I am all for a neutral definition, but then, as well, we need to apply that definition equally to everyone all the time.

nous commençons à élaborer d'autres sanctions concernant le terrorisme, nous faisons la déclaration politique suivante : nous voulons faire passer le message que nous dénonçons ces actes et qu'ils entraîneront des peines plus sévères, et ainsi de suite.

C'est correct, c'est ce que nous voulons. Cependant, il faut enlever l'exigence relative au motif, parce que ça brouille tout et que la définition ne sera pas efficace. Elle doit rester simple. Qu'est-ce que nous essayons de dénoncer? Nous essayons de dénoncer la violence à l'endroit des civils et des non-combattants afin d'obliger quelqu'un à faire une chose ou une autre. Ça convient à beaucoup de situations. On pourrait alléguer que les Américains ont commis un acte de terrorisme lorsqu'ils ont bombardé l'Irak parce que ça correspond à cette définition, ou que les interventions du gouvernement russe en Tchétchénie étaient des actes de terrorisme. Cette définition engloberait sûrement un vaste éventail d'activités dans le monde qui sont des actes de terrorisme; les événements du 11 septembre 2001 correspondraient manifestement à cette définition.

J'en conviendrais, mais, comme M. Trudell vient juste de le mentionner, sommes-nous, comme le médecin, en train d'opérer quelqu'un sans radiographies? Que décidons-nous dans le cas de la gestion des risques, comme le dit si bien la ministre McLellan? C'est là que se trouve notre problème? Qui regardons-nous, et pourquoi?

Quel terrorisme dénonçons-nous? Je sais que ce n'est probablement pas une bonne idée de nous lancer dans le débat sur les TLET, mais je sais qu'il en a déjà été question auparavant, et que le sénateur Lynch-Staunton en a parlé. Il ne semble pas y avoir de lien. Tous ces groupes sont recensés comme étant des terroristes; nous les poursuivons, et nous avons une certaine politique sur le terrorisme islamiste, comme on l'appelle. Il me semble que les TLET sont comme une zone grise.

Je ne prends pas de décision, d'une façon ou d'une autre, parce que je ne sais pas s'ils devraient figurer ou non sur la liste des terroristes, mais ça ne fait aucun sens qu'ils le soient aux États-Unis et chez d'autres de nos alliés. Le gouvernement aurait dit que nous devrions mettre certains groupes dans la liste des terroristes parce que nos alliés l'ont fait. Donc, pourquoi ne pourrions-nous pas le faire avec les TLET? Tout cela semble illogique.

Lorsque la politique commence à s'ingérer dans le processus de sélection et dans l'élaboration de la définition du terrorisme que nous dénonçons, nous sommes aux prises avec un problème encore plus important, parce qu'il faut maintenant participer, en tant que nation, à des conflits à l'étranger et nous inviter à prendre part à ces conflits.

Comme l'a dit M. Wright-Neville de l'Australie, c'est un phénomène complexe qui est lié de près aux sociétés en transformation. Je ne justifie pas le terrorisme. Tout ce que je dis, c'est que nous devons être un peu plus subtils et raffinés, sur le plan de notre compréhension du monde et de ce que nous essayons de dénoncer.

Je suis entièrement d'accord pour qu'on établisse une définition neutre, mais si on le fait, nous devons aussi appliquer cette définition également à tout le monde, et tout le temps.

Senator Smith: In the interests of trying to be brief, let me just say at the outset that I am not arguing with the point you made on the LTTE. I am not contesting that. I will just put out on the table three or four questions that are on my mind, and then whoever wants to respond to them can respond to them.

I think it is fair to say that this committee as a whole wants to strike the right balance between respect for human rights and security; where that balance is to be found is always tricky.

Mr. Mia, when you conjectured about what the right response would be, following which there was a further comment as to whether we agreed that any response was necessary, it was not clear to me whether or not you were trying to make the case that we did not need to do anything, because there is a huge appetite for trying to do things that fall within the right balance.

Let me comment on racial profiling. We all agree with you in theory. We are all human, too. But how do you legislate how people's minds should operate?

We know the backgrounds of all of those involved in 9/11; we are pretty clear about the Bali bombers and some of the people involved there; then there was the shoe bomber, and the man from Montreal who was trying to cross over from B.C. to blow up the L.A. airport; there was also the Chechen school issue, and I am not even getting into the Israeli-Palestinian stuff.

If there is an awareness of driven people from various sorts of categories and schools of thought, even if they are from a small minority of the Muslim community — and I believe it is a minuscule proportion, how do you have legislation that will prevent somebody from saying, “Oh boy, I’d better be sure here?” I do not know how you do that.

In regard to the security certificates, what if you have, from pretty good sources, some information that somebody was known to associate with one of these terrorist groups or had been at some camp in Afghanistan, or something like that? Do you just pay no attention to that, if you have no hard evidence of some event in Canada?

Finally, I am not remotely a U.S. sycophant. I do not relate particularly well to the current administration there. Some things I agree with; other things I do not. Books will be written about Guantanamo. Having said all of that, and admitting that maybe they overdid it, nevertheless, had they not been very proactive post-9/11, I suspect there would have been quite a few more acts of terrorism. The question is how to do it in a way that means something but still tries to strike that balance.

Le sénateur Smith : Je vais essayer d’être bref. Au départ, laissez-moi vous dire seulement que je ne conteste pas votre argument concernant les TLET. Ce n’est pas une contestation. Je vais simplement lancer au hasard trois ou quatre questions que j’ai en tête, et ensuite, ceux qui voudront y répondre pourront le faire.

Je crois qu’on peut dire sans trop s’avancer que le Comité, dans son ensemble, veut trouver le juste équilibre entre le respect des droits de la personne et la sécurité; il est toujours difficile de trouver cet équilibre.

Monsieur Mia, lorsque vous avez fait des conjectures sur la bonne façon de réagir, après quoi quelqu’un s’est demandé si nous nous entendions pour dire qu’une réaction était nécessaire, je n’ai pas vraiment compris si vous essayiez de dire que nous n’avons besoin de rien faire, parce qu’on veut trop essayer de faire des choses en trouvant le bon équilibre.

Je voudrais formuler un commentaire sur le profilage racial. En théorie, nous sommes tous d’accord avec vous. Nous sommes des êtres humains, nous aussi. Mais comment peut-on légiférer sur la façon dont les gens devraient penser?

Nous connaissons les antécédents de tous ceux qui ont participé aux attaques du 11 septembre; nous savons exactement ce qu’il en est des personnes qui ont fait des attentats à la bombe à Bali et de certaines personnes impliquées là-bas; ensuite, il y a eu l’homme qui avait caché une bombe dans son soulier, et l’homme de Montréal qui avait essayé de passer par la Colombie-Britannique pour aller faire exploser l’aéroport de Los Angeles; il y a eu aussi la séquestration dans une école de la Tchétchénie, et je ne parle même pas du borborygme israélo-palestinien.

Si on est conscient de l’existence de personnes obsédées par une idée et appartenant à divers types de catégories et d’écoles de pensée, même si elles font partie d’une petite minorité de la communauté musulmane — et je crois qu’il s’agit d’une proportion minuscule, comment fait-on pour établir une législation qui nous empêchera de dire : « Oh mon Dieu, je dois être sûr de mon coup. » Je ne sais pas comment le faire.

En ce qui a trait aux attestations de sécurité, qu’arrive-t-il si on obtient, de sources assez sûres, des renseignements selon lesquels une personne était connue pour être un sympathisant de l’un de ces groupes de terroristes ou avait vécu dans un camp en Afghanistan, ou quelque chose du genre? Est-ce qu’on en fait simplement abstraction, si on n’a pas de preuves en béton que cette personne a commis un méfait au Canada?

Enfin, je ne suis pas le moins du monde un admirateur inconditionnel des États-Unis. Je n’ai pas particulièrement de bons rapports avec l’administration américaine actuelle. Je suis d’accord avec certaines choses, mais pas avec d’autres. Le cas de Guantanamo va faire l’objet de nombreux ouvrages. Cela dit, je reconnais qu’ils en ont peut-être trop fait, mais, s’ils n’avaient pas été si proactifs après les attaques du 11 septembre, je pense qu’il y aurait eu un peu plus d’actes de terrorisme. La question qu’il faut se poser, c’est comment on doit s’y prendre d’une façon significative, tout en essayant de trouver cet équilibre.

Those are the questions that are on my mind, and I am happy to listen to whoever wants to respond.

Mr. Morris: Your point that you cannot legislate how people's minds operate is a good point. To me, to CLAIHR, the answer would be that that is why it is so important not to have these types of provisions that insulate hearings and prosecutions from scrutiny.

Speaking from my experience, which is mostly in the immigration area, people come with a mindset. I represent the person concerned; others represent the government. They are trying to prove their case, and they are trying to present their case as best they can. It is important that we be able to look at how the case is presented and what evidence is there so that people cannot, in essence, hide how their mind is operating in a particular case. That is the argument I would put forth.

Mr. Trudell: The racial profiling issue is something that we have all been asked now to confront. We are from Toronto. Ten years ago, we never would have thought that there would be cases in our court where jurors would be screened for racial profiling. We have had to face that. Courts have said it is real and now we find jurors coming forward to say, "You know what? I'm prejudiced. I don't think I can sit on the jury." It has happened.

In Toronto, it may be directed towards Blacks. In the Prairies, and perhaps in British Columbia, it may be directed towards Aboriginals. There is no question, with great respect, that people of Aboriginal origin are centred for different treatment, in my respectful submission.

This is a form of racial profiling. How do we deal with it? We educate. We confront it, and then we educate. We have to do the same thing here. Not everyone whose skin is a little darker than mine at the airport today should be centred out for more screening. We have to start thinking differently.

With respect to security certificates, we are not saying that everyone is setting out to suppress people. We are simply saying, "Open it up. Give the information." The secrecy is the biggest problem, in my opinion. On behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, I say that secrecy is the biggest problem with this legislation and the evidence gathering.

I know what you are saying. People are concerned about persons entering the country, and, therefore, under the immigration procedures, there are these certificates. Fine, but have a balance in there. Have openness and disclosure to make sure that the front end is not being abused.

Senator Smith, 18 criminal lawyers from the United States have been involved in every meeting in the formation of the International Criminal Bar. They are trying to bring their country

Ce sont là les questions que je me pose. Si vous avez une réponse, allez-y, je vous écoute.

M. Morris : Vous faites valoir un bon point lorsque vous dites qu'on ne peut pas légiférer sur la façon dont les gens pensent. Selon moi, selon l'AJCRDPM, la réponse serait que c'est pour cette raison qu'il est si important de ne pas adopter ce type de dispositions qui mettent les audiences et les procès à l'abri de l'examen public.

D'après mon expérience, que j'ai acquise principalement dans le domaine de l'immigration, les gens arrivent avec une idée en tête. Je représente l'intéressé; d'autres représentent le gouvernement. Ils essaient de faire valoir leur cause, et ils essaient de la présenter du mieux qu'ils peuvent. Il importe que nous puissions examiner la façon dont la cause est présentée et les éléments de preuve qui sont déposés de façon que les gens ne puissent pas, essentiellement, cacher leur processus de réflexion dans une cause particulière. C'est l'argument que je mettrais de l'avant.

M. Trudell : Nous avons tous été appelés à être confrontés au problème du profilage racial. Nous venons de Toronto. Il y a dix ans, nous n'aurions jamais pensé que, un jour, on examinerait le profilage racial des jurés dans nos tribunaux. Nous avons été confrontés à ce problème. Les tribunaux ont indiqué que c'était réel et, aujourd'hui, des jurés s'avancent pour dire : « Vous savez quoi? J'ai un parti pris. Je ne pense pas pouvoir faire partie du jury. » C'est déjà arrivé.

À Toronto, le profilage racial vise peut-être les Noirs. Dans les Prairies, et peut-être en Colombie-Britannique, ça vise peut-être les Autochtones. Sauf tout le respect que je vous dois, je suis convaincu que l'on traite différemment les gens d'origine autochtone.

C'est une forme de profilage racial. Comment devons-nous composer avec ça? Nous éduquons. Nous nous y opposons, et ensuite nous éduquons. Nous devons faire la même chose. Aujourd'hui, on ne devrait pas cibler toutes les personnes dont la peau est un peu plus foncée que la mienne à l'aéroport pour approfondir la présélection. On doit commencer à penser différemment.

En ce qui concerne les attestations de sécurité, nous ne disons pas que tout le monde cherche à faire de la répression avec ces gens. Nous disons simplement : « Allez, ouvrez-la. Donnez l'information. » À mon avis, le plus gros problème, c'est le secret. Au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, je dis que le secret constitue le plus gros problème dans cette législation et dans la collecte des éléments de preuve.

Je sais ce que vous vous dites. Les gens craignent que des personnes entrent au pays. Par conséquent, suivant les procédures d'immigration, on a établi ces attestations. C'est parfait, mais il faut trouver un juste équilibre. Assurez l'ouverture et la divulgation pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'abus aux points d'entrée.

Sénateur Smith, 18 avocats au criminel des États-Unis ont participé à toutes les réunions sur la formation du Barreau pénal international. Ils essaient de mettre leur pays dans une classe à

on side, away from the isolationist mood that the United States has. They teach the civil society in the United States so much it is unbelievable.

In my respectful submission, there is a problem of secrecy in the United States, of subterfuge in the United States, of questions of motive in the United States, and perhaps of overreaction. In this country, everyone responded by opening their arms to the United States after 9/11 — every family, every citizen, every child in this country. But there is an extensive use of secrecy and powers in the United States; there is the President defining what he considers to be the prisoners at Guantanamo; and then there are some suggestions that the United States is terrorist in certain respects in the way they treat people. So we have to stand back and look at it. Of course, it is a great civil society, but there are problems there. Thank you.

Mr. Mia: I will try to be concise in addressing all of your questions. On the LTTE issue, I am not saying they should be listed or not. I just do not have enough confidence in the process itself. However, I find that an interesting anomaly to point out.

Regarding the striking of a balance, in my opening statement I mentioned that it was the wrong response. Today, as well, it was the wrong response. Does that mean I am saying that we did not need to enact some legal tools? No, I am not saying that. I am saying that these were the wrong legal tools — this omnibus overhaul of our legislative system of the criminal law in this country, which was unprecedented, and the juridical watershed, which according to Mr. Cotler has been passed in such a quick fashion in this country. That was the wrong response.

We want to look at a holistic response. I used the term “hope.” The one-dimensional simplistic model is that you have to hammer these guys and hammer terrorism, because it is a war. That is a very machismo way to approach it, whereas the real solution may be part law, part interdiction and part military option. I do not disagree, but we also have to be a lot more sophisticated in how we deal with the world and how we deal with what is the phenomenon of terrorism.

I again go back to Professor Wright-Neville, who has appeared before you; and others have also talked about this. It is not just this nihilistic thing that operates out there. I know no one wants to talk about it, but we need to say it: it is caught up in a policy and development issue as well, so how do we deal with that, not to appease the terrorists, but to see about what conditions give rise to people losing hope and wanting to engage in terrorism.

I am giving a fuller response; I would have pulled back and said, “Let’s tweak the criminal law where we need to and other legislation too,” which would have been more precise and would not have been as big. That is what I would say was a better response; but, again, the Emergencies Act is what we had; again,

part, loin de l’attitude isolationniste des États-Unis. Ils enseignent tellement de choses sur la société civile aux États-Unis que c’en est incroyable.

Sauf votre respect, selon moi, il y a un problème de secret aux États-Unis, de subterfuge aux États-Unis, de questions de motif aux États-Unis, et peut-être de réaction excessive. Dans notre pays, tout le monde a réagi en ouvrant les bras aux États-Unis après le 11 septembre — chaque famille, chaque citoyen, chaque enfant de notre pays. Mais on recourt énormément au secret et aux pouvoirs aux États-Unis; le Président définit les personnes qu’il considère être des prisonniers à Guantanamo; et puis certaines personnes laissent entendre que les États-Unis sont des terroristes à certains égards dans la façon dont ils traitent les gens. Donc, nous devons prendre du recul et regarder la situation. Bien sûr, c’est une grande société civile, mais il y a des problèmes là-bas. Merci.

M. Mia : Je vais essayer d’être concis en répondant à toutes vos questions. Concernant les TLET, je ne dis pas qu’on devrait les inscrire sur la liste ou non. C’est simplement que je n’ai pas assez confiance envers le processus proprement dit. Cependant, ça me semble une anomalie intéressante à signaler.

Pour ce qui est de trouver le juste équilibre, dans mon discours d’ouverture, j’ai mentionné que ce n’était pas la bonne façon de réagir. Aujourd’hui, aussi, c’était la mauvaise façon de réagir. Est-ce que ça signifie que je dis que nous n’avons pas besoin de nous doter d’instruments législatifs? Non, ce n’est pas ce que je dis. Ce que je dis, c’est que ce n’étaient pas les bons instruments législatifs — cette vision générale de notre système législatif du droit pénal dans notre pays, qui est sans précédent, et le tournant juridique, qui, selon M. Cotler, a été adopté si rapidement au Canada. Ce n’était pas la bonne façon de réagir.

Nous devons trouver une réaction holistique. J’ai utilisé le terme « espoir ». Selon le modèle simpliste et unidimensionnel, il faut frapper sur ces gars et frapper sur le terrorisme, parce que c’est une guerre. C’est une façon très machiste de voir les choses, alors que la véritable solution pourrait se trouver en partie dans le droit, en partie dans l’interdiction et en partie dans l’option militaire. Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais nous devons aussi être beaucoup plus évolués dans notre façon de traiter avec le monde et dans notre manière de composer avec le phénomène du terrorisme.

Je reviens encore au professeur Wright-Neville, qui a comparu devant vous; et d’autres personnes en ont également parlé. Ce n’est pas seulement l’attitude nihiliste qu’on voit ici. Je sais que personne ne veut en parler, mais disons-le : c’est aussi mêlé à une question de politique et de développement, donc, comment devons-nous composer avec cela, non pas pour apaiser les terroristes, mais bien pour découvrir ce qui pousse des gens à perdre espoir et à vouloir participer au terrorisme.

Je vous donne une réaction plus globale; j’aurais hésité et j’aurais dit : « Arrangeons le droit pénal là où c’est nécessaire, et d’autres lois aussi », ce qui aurait été plus précis et n’aurait pas été aussi vaste. Selon moi, ça aurait été une meilleure façon de réagir; mais, encore une fois, nous étions pris avec la Loi sur les mesures

we had Mr. Cotler talking about the transnational super-terrorist and the new world order, and Ms. McLellan saying "Business as usual."

On the racial profiling issue, all of the examples you listed — Bali, 9/11, Ressam, Beslan — involved Muslims. That just goes to prove that those are the things that stick in people's minds as to what terrorism is. If you count up the people who have been killed unjustly in this world in the last 100 years, most of them were probably slain at the hands of state terrorists like Stalin, Hitler and others.

This is not to belittle your point. I am just saying that this goes back to my point about how we manage risk. Whom do we focus on? We get fixated. Now there is this culture driven by the U.S. model of fixation on the Islamist terrorist. This is where we need to put our resources. Unfortunately, the media plays into that and we focus on these things.

I can tell you the Chechen terrorism at Beslan was a terrorist act, but the flip side is that the Russian military, as documented by the Human Rights Watch, Amnesty International, is committing acts of terror and borderline genocide in some cases in Chechnya. Therefore, we need to be more sophisticated about what we look at. I can also tell you that I know Palestinians and others in the human rights community who think that many of the actions of the Israeli defence forces, in terms of collective punishment, are acts of terrorism, because it is terrorism to destroy homes and disrupt farms and destroy olive groves and orange groves in order to compel a village to drive out those who commit violent acts. That would fit the definition of terrorism.

I am all for human dignity. Let us respect human beings and human life, but let us do that equally in all cases; and how do we deal with it in all cases? I agree that we cannot legislate away racial profiling, because it is what people do. We all have our hunches and gut feelings about people. I am not saying I do not. I probably have them as well; and that is wrong. We need to train ourselves to change the way we think.

Many of us are lawyers here and that training is part of our legal training. What we can do is build community trust; bring Muslims and Arabs into the intelligence community. We saw a horrible, embarrassing fiasco when the 21 South Asian men, under Project Thread, were scooped up on ridiculous evidence. It you read the background, it was a farce. It was very embarrassing for our country. The lives of those people were destroyed. Some of them may have been involved in some kind of immigration scam, but I do not think they deserved what happened to them. Some of them were deported eventually with the stigma of terrorism attached to them. Imagine going back to Pakistan with that terrorist label. You have been cleared, but you cannot ever really shake that monkey off your back.

d'urgence. Là encore, M. Cotler nous a parlé du superterrorisme transnational et du nouvel ordre mondial, et Mme McLellan a dit qu'on maintient le statu quo.

Concernant le profilage racial, tous les exemples que vous avez donnés — Bali, le 11 septembre, Ressam, Beslan — portaient sur des musulmans. Cela ne fait que prouver que c'est le genre de chose que les gens se rappellent lorsqu'ils pensent au terrorisme. Si on compte les personnes qui ont été tuées gratuitement dans le monde entier le siècle dernier, on constate que la plupart d'entre elles sont probablement mortes à cause de terroristes d'État comme Staline, Hitler et d'autres.

Je ne dis pas cela pour déprécier votre point de vue. Je dis seulement que cela revient à mon argument relatif à la façon dont nous gérons le risque. Qui ciblons-nous? Nous avons une fixation. Par ailleurs, notre culture s'inspire du modèle américain, qui a une fixation sur le terroriste islamiste. C'est là que nous devons mettre nos ressources. Malheureusement, les médias s'en mêlent, et nous nous concentrons sur ces choses.

Je peux vous dire que le terrorisme tchéchène à Beslan était un acte terroriste, mais le revers de la médaille, c'est que l'armée russe, selon les documents de Human Rights Watch, Amnesty internationale, commet des actes de terrorisme et, dans certains cas, presque un génocide en Tchétchénie. Par conséquent, nous devons être plus évolués et faire attention à ce que nous regardons. Je peux aussi vous dire que je connais des Palestiniens et d'autres qui militent pour le respect des droits de la personne et qui pensent que bon nombre des interventions des forces armées israéliennes, en ce qui a trait au châtiment collectif, sont des actes de terrorisme, parce que c'est du terrorisme de détruire des maisons, des fermes, des oliveraies et des orangeries pour forcer un village à chasser les gens qui commettent des actes violents. Cela correspond à la définition de « terrorisme ».

Je suis entièrement en faveur de la dignité humaine. Respectons les êtres humains et la vie humaine, mais faisons-le également dans tous les cas; mais comment traitons-nous ce problème dans tous les cas? Je conviens que nous ne pouvons pas décréter la fin du profilage racial, parce que c'est ce que les gens font. Nous avons tous nos idées préconçues et nos convictions profondes sur les gens. Je ne dis pas que ce n'est pas mon cas. J'en ai probablement moi aussi; et ce n'est pas bien. Nous devons nous exercer à changer notre façon de penser.

Bon nombre d'entre nous ici sommes des avocats. Cet exercice fait partie de notre formation juridique. Ce que nous pouvons faire, c'est gagner la confiance de la collectivité; intégrer des musulmans et des Arabes aux services de sécurité. Nous avons été témoins d'un fiasco horrible et embarrassant lorsqu'on a arrêté, dans le cadre du projet « Thread », les 21 hommes originaires de l'Asie du Sud en vertu de preuves ridicules. Si vous avez lu le document d'information, c'était une immense farce. Ça a été très embarrassant pour notre pays. La vie de ces personnes a été détruite. Certains d'entre eux s'étaient peut-être adonnés à quelques manœuvres frauduleuses sur le plan de l'immigration, mais je ne crois pas qu'ils méritaient ce qui leur est arrivé. Certains d'entre eux ont été expulsés, et ils seront toujours pointés du doigt comme étant des terroristes. Imaginez-vous retourner au Pakistan

Perhaps we can start to texture our national security so that it is intelligent intelligence, so we know whom to look for and whom not to look for. That is the problem of diversity in this country, that the public service and the government do not reflect this country. If we do not look like we reflect this country, we do not serve our country well; we do not find the problems in the communities, and we then end up with this problem where we vilify some of our communities — in this case the Muslim and Arab communities.

In terms of law, you can remove the motive-based definition. We do not need it; jettison that thing and save some space. Next, you can pass a non-discrimination clause. Minister Cotler made that recommendation when he was not yet a minister, but when he was on committee. It has been recommended by Kent Roach and Sujit Choudry, who have appeared before you, and I think by many others. I do not think it does much. I mean no disrespect to those who proposed it, but we need to make the statement as a country that we will not engage in this kind of business.

It means the training of people. I know police officers are trained to become more aware of the communities they police and deal with. With respect to policing, when you engage communities you are not policing a community, you are working with them. Similarly in an intelligence framework, we do not need to be policing the Muslim community; it is a matter of how we work together to find solutions and make ourselves all safer.

Regarding the security certificate, you asked what you should do if you have good information; should you ignore it? That is precisely the point. How do we determine what is good information? My point is this: Let us bring back our tried and true friend, the adversarial process. The common law is a great system and we have the adversarial process. It is not there for fun, it is not there to protect the Paul Bernardos, because usually when those guys get a fair trial people are always beating up on the system. It is to protect those of us who are innocent. When the full power of the state is making serious allegations against you, it is essential that you have a right to defend yourself. It is in the Charter: full answer and defence; the right to counsel.

As Mr. Trudell said, let us bring forward objective standards of evidence and vet this. That is one of our recommendations to you. Let us have the X rays that vet intelligence information, and if that says to us, "Buddy, here is a terrorist," well, certainly I do not want that guy in my community either. Then we need to follow the proper legal models for incarceration. Deportation of

et être classés comme un terroriste. On a reconnu votre innocence, mais vous ne pouvez pas vraiment vous débarrasser de cette image qui vous suit partout.

Nous pouvons peut-être commencer à façonner notre système de sécurité nationale pour que le renseignement soit intelligent, pour que nous sachions qui rechercher et qui ne pas rechercher. C'est ça, le problème de la diversité dans notre pays, c'est que la fonction publique et le gouvernement ne reflètent pas le pays. Si nous ne montrons pas que nous reflétons le pays, nous ne le servons pas bien; les problèmes n'existent pas dans les collectivités, et nous finissons tout de même par vilipender certaines de nos collectivités — dans le cas présent, les communautés musulmanes et arabes.

On peut retirer la définition fondée sur le motif de la loi. Nous n'en avons pas besoin; larguons cette chose et faisons de l'espace. Ensuite, on pourra adopter une clause de non-discrimination. Le ministre Cotler l'a recommandée lorsqu'il n'était pas encore ministre, lorsqu'il siégeait au Comité. Cela a été recommandé par Kent Roach et Sujit Choudry, qui ont témoigné devant vous, et je crois, par bien d'autres personnes. Je ne crois pas que ça change grand-chose. Je ne voudrais pas manquer de respect aux personnes qui l'ont proposé, mais nous devons prendre position en tant que pays et dire que nous ne participerons pas à ce genre d'activité.

Ce qu'il faut faire, c'est former les gens. Je sais que les policiers sont formés pour mieux connaître les collectivités dans lesquelles ils maintiennent l'ordre et avec qui ils traitent. En ce qui a trait au maintien de l'ordre, lorsqu'on fait participer une collectivité, on n'y maintient pas l'ordre; on travaille avec elle. De même, dans le cadre des services de sécurité, nous n'avons pas besoin de maintenir l'ordre dans la communauté musulmane; tout est dans la façon dont nous travaillons ensemble pour trouver des solutions et accroître notre sécurité à tous.

En ce qui a trait à l'attestation de sécurité, vous avez demandé ce que vous devriez faire si vous aviez de bonnes informations; devriez-vous en faire abstraction? C'est précisément ce à quoi nous devrions nous attacher. Comment faisons-nous pour déterminer ce qui constitue une bonne information? Mon argument est le suivant : ramenons notre fidèle ami, le processus accusatoire, qui a fait ses preuves. La common law est un grand système, qui comprend le processus accusatoire. On ne l'a pas établi pour le plaisir, il n'est pas là pour protéger les Paul Bernardo de ce monde, parce que, habituellement, lorsque ce genre de personne obtient un procès équitable, les gens ne sont jamais tendres avec le système. Il vise à protéger ceux d'entre nous qui sont innocents. Lorsque l'État, avec tous ses pouvoirs, lance des allégations graves contre vous, il est essentiel que vous ayez le droit de vous défendre. Ce principe est établi dans la Charte : défense pleine et entière; droit à un avocat.

Comme l'a dit M. Trudell, mettons de l'avant des normes de preuve objectives et passons-les au crible. C'est l'une de nos recommandations. Examinons à la loupe les renseignements des services de sécurité, et s'il saute aux yeux qu'une personne est un terroriste, eh bien, je ne voudrais pas moi non plus l'avoir dans ma collectivité. Ensuite, nous devons suivre les modèles juridiques

real terrorists is just security procrastination. We are just getting rid of them now, but it may be a case of “the cat came back the very next day.” How do they come back to you? They find a way.

Your last concern was about how to strike the balance. You mentioned some of the things happening in the U.S. under their “war on terror”; you mentioned Guantanamo, Abu Ghraib and other things. Ultimately, the answer there is that we need to come back to what we are as common law societies. I would extend that, as a Muslim, to Muslim jurisprudence and Islam as a rich history of law that is based on the rule of law. Some of the Muslim communities, mind you, have lost that, but we all need to, both in the West and in the Islamic world, come back to that sense of the rule of law and break a culture of impunity and lawlessness. It is a strong term, but I think there is a culture of impunity and lawlessness in the United States administration. When you have the Attorney General of the United States writing memos advocating that torture can happen — Mr. Morris can tell you — that is clearly in violation of the Convention Against Torture and the customary international law. It is a no-go zone and we should not go there.

If the Supreme Court of the United States, which is arguably very supportive of the President, and very deferential, if this Supreme Court, with Rehnquist and Scalia, is telling the President of the United States to step back on *Padilla*, on *Hamdi*, and on *Rasul*, and is saying that the Guantanamo people cannot be held without trial — they have some show trials now — if that court is pushing back against this administration that is reaching for absolute power, I believe that is a signal that we have gone too far. Therefore, restoring us to the rule of law brings us back to a safe and secure society.

Mr. Morris: The debate that we have been having lately about whether taking away human rights is ever justified takes away from the debate that we really need to get engaged in, which is, under a particular set of circumstances, whether the person is guilty or not guilty of terrorist acts, or is likely to engage in those sorts of things. Instead, we are talking about under what circumstances it is okay to torture people, under what circumstances it is okay to take away a certain right. That takes away from actually getting down to the very issue that is before us in the particular instance.

Mr. Trudell: I would like to say one thing in response to Senator Smith’s saying that we had to do something. In Minister McLellan’s testimony here on February 14, 2005, she said this at page 16 of the transcript:

...I made it plain when I testified here in the fall of 2001 that this was not emergency legislation. We did not see in the foreseeable future that the main provisions of this legislation would disappear.

appropriés en matière d’incarcération. L’expulsion de véritables terroristes n’est que procrastination de la sécurité. On ne fait que s’en débarrasser pour l’instant, mais « le chat peut revenir le lendemain ». Comment font-ils pour revenir? Ils trouvent un moyen.

Votre dernière question concernait la façon de trouver le juste équilibre. Vous avez mentionné certains incidents qui sont survenus aux États-Unis dans le cadre de leur « lutte aux terroristes »; vous avez mentionné Guantanamo, Abu Ghraib et d’autres choses. Au bout du compte, la solution consistera à revenir à ce que nous sommes en tant que sociétés de common law. Comme je suis musulman, j’étendrai cela à la jurisprudence musulmane et à l’Islam, qui est fort d’une riche histoire de droit, qui est fondé sur la primauté du droit. Remarquez que certaines communautés musulmanes l’ont perdue. Cependant, nous devons tous, en Occident aussi bien que dans le monde islamique, revenir à cette idée de la primauté du droit et briser la culture de l’impunité et de l’anarchie. Je ne mâche pas mes mots, mais je crois bel et bien qu’il y a une culture de l’impunité et de l’anarchie dans l’administration américaine. Lorsque le procureur général des États-Unis rédige des notes de service pour dire qu’il peut y avoir de la torture — M. Morris peut vous le dire —, il est évident qu’il contrevient à la Convention contre la torture et au droit international coutumier. C’est une zone dangereuse dans laquelle nous ne devrions pas aller.

Si la Cour suprême des États-Unis, qui, on peut dire, appuie beaucoup le Président, et est très respectueuse, si cette Cour suprême, avec Rehnquist et Scalia, dit au Président des États-Unis de reculer dans les affaires *Padilla*, *Hamdi* et *Rasul*, et déclare qu’on ne peut pas détenir les gens de Guantanamo sans leur permettre d’avoir un procès — aujourd’hui, ils ont de grands procès —, si ce tribunal essaie de freiner cette administration, qui aspire à un pouvoir absolu, je crois que c’est un signal que nous sommes allés trop loin. Par conséquent, restaurons la primauté du droit et revenons à une société sûre.

M. Morris : Le débat que nous avons tenu dernièrement pour déterminer si la suppression des droits de la personne est justifiée ou non nous éloigne du débat dans lequel nous devons vraiment nous engager, c’est-à-dire de déterminer si, dans une conjoncture particulière, la personne est coupable ou non coupable d’actes terroristes, ou est susceptible de participer à ce genre de chose. Nous parlons plutôt des situations dans lesquelles il est acceptable de torturer des gens, des circonstances dans lesquelles il est acceptable de priver quelqu’un d’un droit donné. Cela nous empêche de nous pencher sur la question qui nous intéresse ici.

M. Trudell : J’aimerais dire quelque chose en réaction à ce que le sénateur Smith a dit, c’est-à-dire que nous devons faire quelque chose. Dans le témoignage qu’elle a présenté au Comité le 14 février 2005, la ministre McLellan a dit ce qui suit, qui figure à la page 16 de la transcription :

[...] J’ai dit clairement quand j’ai témoigné ici à l’automne 2001 qu’il ne s’agissait pas d’une loi d’urgence. Nous n’envisagions pas la disparition à court terme des principales dispositions de ce projet de loi.

When I read that, I shook my head for a minute. When we testified here in 2001, we thought it was emergency legislation. It was emergency legislation. Let us look at it again, because it is not emergency legislation. It is there for a long time. We did have to respond, but the Attorney General, the Minister of Justice, said this is not for emergencies only but is for the foreseeable future. She said:

I presume our Criminal Code will, for as long as I am alive, have a definition of terrorist activity, and it will be a criminal offence.

Ms. McLellan was thinking “long term” when she made those comments.

Senator Smith: There was an interim aspect to it, obviously, by the presence of the three-year review, but I get your point.

Mr. Trudell: This committee was probably the reason for that.

Senator Fraser: My questions are for Mr. Mia and Ms. Rashid. The first area has to do with racial profiling, which has been of serious concern to this committee. I am sure that to some extent racial profiling happens. Everything we know suggests that it happens and, in the context of this legislation, it probably happens more in connection with Muslims than with anybody else, although in other contexts it happens with other groups.

In connection with this legislation, you say that there are hundreds of examples. We have heard others say that there are many examples, that many people have been frightened. It is hard for us to grapple with that kind of sweeping assertion, even if in our guts we are inclined to say, “Right.” Would it be possible for you to forward to this committee in the future some more specific examples? I expect that in many cases, maybe not all, the people involved would be concerned about giving their names or details that might reveal them. It would be nice for us to have names, if that were possible, but, if not, it would suffice to have an indication of specific real cases of people who believe that they have been the targets of racial profiling and what that involved, and what happened to them.

Often in such cases it does not look that bad on paper. I was singled out in an airport line-up and the person next to me was not. It might not sound bad unless it happened systematically, then obviously something odd is going on. I am not saying you have to bring indications of state murder for them to be credible, but what are we talking about so that this committee can have something to grapple with? I think you nodded. You indicated you would try.

Ms. Rashid: Yes.

Senator Fraser: I would tend to side with the school of thought that suggests — I think you even hinted at this yourself, Mr. Mia — that whatever we say in the law or in the regulations can only go so far in terms of controlling racial

Lorsque j’ai lu cela, je n’en croyais pas mes yeux. Lorsque nous avons témoigné ici en 2001, nous pensions qu’il s’agissait d’une loi d’urgence. C’était une loi d’urgence. Examinons-la encore une fois, parce que ce n’est pas une loi d’urgence. Elle est là pour longtemps. Nous devons réagir, mais le procureur général, le ministre de la Justice, a dit qu’elle n’est pas réservée aux situations d’urgence, mais qu’elle l’est pour un avenir prévisible. Elle a dit :

Je ne pense pas que la définition d’activité terroriste disparaîtra de mon vivant du Code criminel, et je crois que ce terrorisme constituera toujours une infraction criminelle.

Lorsqu’elle a formulé ses commentaires, Mme McLellan pensait « à long terme ».

Le sénateur Smith : De toute évidence, elle semblait provisoire parce qu’on avait prévu un examen triennal, mais je vois ce que vous voulez dire.

M. Trudell : C’est probablement à cause du comité qu’on l’a fait.

Le sénateur Fraser : Mes questions s’adressent à M. Mia et à Mme Rashid. Le premier volet concerne le profilage racial, sujet qui préoccupe beaucoup le Comité. Je suis certaine que le profilage racial existe, dans une certaine mesure. Tout ce que nous savons nous porte à croire qu’il existe bel et bien et que, dans le contexte de cette législation, il existe probablement davantage pour ce qui est des musulmans plus que pour n’importe qui d’autre, même si, dans d’autres contextes, il vise d’autres groupes.

En ce qui concerne la législation, vous dites qu’il y a des centaines d’exemples. Nous avons entendu d’autres personnes dire qu’il y a beaucoup d’exemples, que beaucoup de gens ont été effrayés. Il est difficile pour nous de souscrire à ce genre de généralisation, même si, dans notre for intérieur, nous sommes enclins à dire que vous avez raison. Pourriez-vous transmettre plus tard au Comité des exemples plus précis? J’imagine que, dans bien des cas, mais peut-être pas tous, les gens dont il est question craindraient que l’on donne leurs noms ou des renseignements qui nous permettraient de connaître leur identité. Nous aimerions beaucoup avoir des noms, si c’est possible, mais si ça ne l’est pas, ce serait suffisant de nous donner des exemples spécifiques et réels de personnes qui estiment avoir fait l’objet de profilage racial et de ce que cela a supposé, et de ce qui leur est arrivé.

Souvent, dans ce genre de cas, ça ne semble pas si mal que cela sur papier. Lorsque j’attendais dans une file à l’aéroport, on m’a pris à parti, mais on ne s’est pas intéressé à la personne derrière moi. Ça n’alarme personne, à moins que ça ne se produise systématiquement, et c’est là qu’on se rend compte que quelque chose ne tourne pas rond. Je ne dis pas qu’on devrait les accuser d’un crime contre l’État pour être crédibles, mais de quoi parlons-nous, question que le Comité puisse se rattacher à quelque chose? Je crois que vous avez hoché la tête. Vous avez indiqué que vous essaieriez.

Mme Rashid : Oui.

Le sénateur Fraser : J’aurais tendance à pencher vers l’école de pensée selon laquelle — je crois que vous y avez vous-même fait allusion, monsieur Mia — que quoi que nous disions dans la loi ou dans le règlement, on ne pourra pas aller plus loin pour ce qui

profiling. What we really need to do is some sustained work on building community relations, community implication and communication.

I was interested in your last set of recommendations, including Muslim and Arab communities in the design of national security policy, and so on from there. Two of the things that struck me as particularly constructive were recruiting intelligence personnel, law enforcers, et cetera, from the Muslim and Arab communities and appointing qualified Muslims and Arabs to the judiciary.

Do you have any indication of how many people there are now from the Muslim and Arab communities in each of those branches?

Mr. Mia: For fear of being incorrect, I would only hazard the guess that it is very few. Senator Jaffer is a lawyer and has been active; she may know more people.

Senator Fraser: She is not a judge or police officer.

Mr. Mia: She may have more information about others in the community. To my knowledge, in Ontario, I do not know of a Muslim person who is a judge. It may be that there are a few, but none of our members are judges and I know of no others. Part of that has to do with where the community is at. For me to be one of the most senior people in the Canadian Muslim Lawyers Association is a bit strange. We do not have too many grey-haired members, although I am getting grey. I would guess it is few. I am not saying there are none. There may be some.

Part of the recommendation is getting specifically to this area of law and this expertise, so that we would have people who are familiar with this area of law, familiar with the community but also familiar with our national-security and geopolitical concerns.

Senator Fraser: What about intelligence people and law enforcers, members of police forces?

Mr. Mia: I am not aware of any in the intelligence communities; there may be some, so as not to mislead you. In law enforcement I know of some police officers in the Toronto service and I know that many municipal services are making an effort to diversify their ranks. So there are police officers.

Senator Fraser: We are on the way, but we have a long way to go yet. I really believe that that is very important.

The next area is oversight. Your independent, non-partisan, centralized oversight body would have quite a lot of power, I think. A redress process involves a lot of power, including the

est du contrôle du profilage racial. Ce que nous devons vraiment faire, c'est travailler en permanence à renforcer les relations communautaires, la participation communautaire et la communication.

Votre dernière série de recommandations, y compris la participation des communautés musulmanes et arabes à l'élaboration de la politique de sécurité nationale, et vos autres suggestions, m'ont intéressée. Les deux recommandations qui m'ont paru particulièrement constructives sont le recrutement de personnel spécialisé en renseignement, d'agents d'exécution de la loi, et cetera, dans les communautés musulmanes et arabes, et la nomination de musulmans et d'Arabes qualifiés dans la magistrature.

Avez-vous une idée du nombre de personnes qui exercent ces fonctions et qui sont issues de communautés musulmanes et arabes?

M. Mia : Comme je ne voudrais pas vous induire en erreur, je me risquerai seulement à dire qu'elles sont très peu nombreuses. Le sénateur Jaffer est une avocate et a été très active dans son domaine; elle connaît probablement plus de gens que moi.

Le sénateur Fraser : Elle n'est pas juge ni policière.

M. Mia : Elle pourrait avoir plus d'information sur d'autres gens de la collectivité. Je ne connais aucun juge musulman en Ontario. Il y en a peut-être quelques-uns, mais aucun de nos membres n'est juge, et je n'en connais pas d'autres. Une partie du problème a trait à la situation de la communauté. Selon moi, il est un peu étrange que je sois l'un des membres les plus âgés de la Canadian Muslim Lawyers Association. Nous ne comptons pas beaucoup de membres aux cheveux gris, même si moi-même je commence à grisonner. J'imagine qu'il y en a peu. Je ne dis pas qu'il n'y en a pas. Il pourrait y en avoir.

Une partie de la recommandation porte précisément sur ce domaine du droit et cette expertise. C'est pourquoi nous devrions avoir des gens qui connaissent ce domaine du droit, qui connaissent la communauté, mais qui connaissent aussi notre système de sécurité nationale et nos préoccupations géopolitiques.

Le sénateur Fraser : Qu'en est-il des responsables du renseignement et des agents d'exécution de la loi, des membres des forces policières?

M. Mia : Je ne connais personne qui fasse partie des services de renseignement; il y en a peut-être, et je ne voudrais pas vous induire en erreur. Pour ce qui est de l'exécution de la loi, je connais certains policiers au service de police de Toronto, et je sais que beaucoup de services municipaux font un effort pour diversifier leur effectif. Donc, il y a des policiers.

Le sénateur Fraser : Nous sommes sur la bonne voie, mais il nous reste beaucoup de chemin à faire. Je crois vraiment que c'est très important.

Le prochain volet concerne la surveillance. J'imagine que votre organisme de surveillance indépendant, impartial et centralisé a beaucoup de pouvoir. Un mécanisme de recours suppose

ability to order remedies. Where do you see the dividing line between that and the judicial process? A great deal of Bill C-36 has to do with judicial processes of one sort or another.

Mr. Mia: The oversight would be oversight of the national security system, partly designed as a back-end of complaints and redresses. Certainly, I was not intending this model to be a substitution for, or interruption of, the judicial process. If someone were in a security certificate process — and I am asking for that to be done away with — but if that were proceeding, certainly. This agency or body would then have some oversight and perhaps intercept at some points in the line to ensure that the system is working well.

As I would see it, you would have your flow of national security model either in intelligence or security certificates or the criminal law, and this system would intersect to prevent abuses. If abuses do happen, they are dealt with, and we learn from those and it feeds into correcting the system again. So it is a continuous improvement.

Senator Fraser: It would have authority over the administrative mechanisms and the intelligence-gathering procedures and all that kind of thing?

Mr. Mia: Exactly.

Senator Fraser: Getting the facts on profiling, at first blush I was intrigued and attracted by the recommendation that we have this annual report on who is interviewed by the security forces — whether on the basis of faith, ethnic origin, et cetera. Then I began to wonder how useful that information would be in the end, unless we were breaking it down into much finer categories.

For example, CSIS does security clearances for a raft of people. If you go to work for the Foreign Affairs Department, you have to get a security clearance. It has nothing to do with whether you are a Muslim or an Arab. You may be one, but that is not why you are being checked out by CSIS. However, you would crop up in lists because the net would be quite wide. In the end, would it be useful? Can you refine that?

Mr. Mia: My colleague has some more comments, but first I will give you an answer to what you are getting at. We may cast our net so wide that we may dilute what we are trying to get. We are looking at allegations of terrorism and terrorism investigations. Certainly I would not add to the mix the routine federal staff checks and those kinds of things. I would be happy to work with you to refine that model so that we catch what we want to catch. In statistical terms, we need an exact example or a sample size.

beaucoup de pouvoir, y compris la capacité d'ordonner des mesures correctives. Selon vous, où se trouve la ligne de partage entre ce mécanisme et le processus judiciaire? Une grande partie du projet de loi C-36 concerne les processus judiciaires, quels qu'ils soient.

M. Mia : La surveillance consisterait à surveiller un système de sécurité nationale, conçu en partie comme un mécanisme de plaintes et de recours. Je n'avais certes pas l'intention de remplacer ou d'interrompre le processus judiciaire par ce modèle. Si quelqu'un attendait d'obtenir une attestation de danger pour la sécurité — et je demande qu'on abandonne ce volet — mais s'il s'agit d'un procès, certainement. Cet organisme ou cette entité aurait ainsi un certain pouvoir de surveillance et pourrait peut-être intervenir à certaines étapes du processus pour s'assurer que le système fonctionne bien.

À mon avis, votre modèle de sécurité nationale s'inscrirait dans les services de renseignement ou les attestations de danger pour la sécurité ou le droit pénal, et ce système interviendrait pour empêcher les abus. S'il y a des abus, on s'en occupe, on en tire des leçons, et ils nous permettent de corriger le système. Donc, c'est un processus d'amélioration continue.

Le sénateur Fraser : Cet organe pourrait surveiller les mécanismes administratifs et les procédures de collecte de renseignements, et tout le tralala?

M. Mia : Exactement.

Le sénateur Fraser : Lorsqu'on m'a fourni de l'information sur le profilage, de prime abord, j'ai été intriguée et attirée par la recommandation selon laquelle nous devrions rédiger un rapport annuel sur les personnes que les forces de sécurité interrogent — que ce soit pour une question de religion, d'origine ethnique, et cetera. Puis, j'ai commencé à me demander dans quelle mesure cette information serait utile au bout du compte, à moins que nous ne la classions dans des catégories plus définies.

Par exemple, le SCRS effectue des autorisations de sécurité pour une foule de personnes. Si vous allez travailler au ministère des Affaires étrangères, vous devez obtenir une autorisation de sécurité. Cela n'a rien à voir avec le fait que vous soyez musulman ou arabe. Vous pouvez en être un, mais ce n'est pas pour cette raison que vous faites l'objet d'une vérification par le SCRS. Cependant, votre nom figurerait dans les listes parce que le filet serait assez vaste. En fin de compte, est-ce que ce serait utile? Pouvez-vous peaufiner ce modèle?

M. Mia : Ma collègue a d'autres choses à dire, mais avant, je vais répondre à votre question. Nous pourrions ratisser tellement large que nous pourrions diluer ce que nous essayons d'obtenir. Nous examinons les allégations de terrorisme et les enquêtes sur le terrorisme. Bien sûr, je n'alourdirai pas les procédures de vérification routinière du personnel fédéral et ce genre de choses. Je serais ravi de travailler avec vous à peaufiner ce modèle pour que nous attrapions ce que nous voulons attraper. Sur le plan statistique, nous avons besoin d'un spécimen exact ou de la taille de l'échantillon.

Ms. Rahid: Your question also ties into your first question, whether it is hard for you to grasp whether racial profiling exists in our communities. I have a unique perspective at the law firm where I work. We provide pro bono legal advice to members of our community who are being interviewed and investigated by different national security agencies. We receive reports from hundreds of people. We know that our community leaders, our religious leaders and the leaders of our mosques are being investigated. We know that no charges are being laid.

One of the recommendations we make is that the information that these agencies can provide to us can be used to counter the government's position that there is no racial profiling. The government's position now is that there is none. We are saying there is. We are asking to use that raw data to show our communities that it does not exist. With that raw data we can agree or disagree; I do not know. We need that information.

Further, there is a negative perception of our community in the public at large that we are trying to fight. That is the greater purpose behind requesting that raw data.

Senator Fraser: To clarify, I was not saying I was having trouble believing that racial profiling occurs. On the contrary, I have no trouble at all believing it occurs despite the very best intentions of the people in charge of the various organizations. What I was saying was that, if this committee is to make any recommendations, we need something rather more specific than a simple assertion that it is happening.

Ms. Rahid: Certainly. I will take that on.

Senator Joyal: I will start with Mr. Morris first. Thank you for your brief. You raise an issue on page three of your brief that has not been dealt with, to my recollection, by this committee, which is international law. You refer to some sections of the Universal Declaration of Human Rights. I have the perception — and it is only a perception; I am not yet in a position to make a formal suggestion to my colleagues in the committee here — that if we were to make an appreciative judgment of the Government of Canada's initiatives in the last three years of implementation of the anti-terrorist legislation, we would have fallen into the trap of fighting the threat of terrorism by scaring. When you are caught in that trend of public opinion, you lose track of the fundamental values of your system.

I was struck by the fact that last Tuesday the Council of Europe adopted a resolution with regard to the torture at Guantanamo camp. I do not want to single out the United States. As Senator Smith has said, it is easy for us to do that because our media are much more open and receptive to what is going on in the United States, but I feel that Canada in the last three years might not have made as much effort as it

Mme Rahid : Votre question s'inscrit également dans votre première question, à savoir s'il est difficile pour vous de déterminer si le profilage racial existe dans vos communautés. J'ai une perspective unique dans le cabinet d'avocats où je travaille. Nous donnons bénévolement des conseils juridiques aux membres de notre communauté qui sont interrogés et qui font l'objet d'une enquête par différents organismes de sécurité nationaux. Nous recevons des messages de centaines de personnes. Nous savons que nos dirigeants communautaires, nos chefs religieux et les chefs de nos mosquées font l'objet d'une enquête. Nous savons qu'aucune accusation n'est portée.

Parmi les recommandations que nous vous présentons, nous faisons valoir qu'on pourrait utiliser l'information que nous fournissent ces organismes pour contrer la position du gouvernement selon laquelle il n'y a pas de profilage racial. Actuellement, le gouvernement en nie l'existence. Nous, nous disons que ça existe. Nous demandons à utiliser ces données brutes pour montrer à nos communautés que ça n'existe pas. Nous serons d'accord ou en désaccord avec ces données brutes; je ne le sais pas. Nous avons besoin de cette information.

De plus, le grand public se fait une idée négative de notre communauté. Il pense que nous essayons de nous battre. C'est surtout pour cela que nous demandons ces données brutes.

Le sénateur Fraser : Je voudrais juste préciser que je n'ai pas dit que j'avais du mal à croire qu'il y avait du profilage racial. Bien au contraire. Je n'ai aucune difficulté à le croire, malgré les meilleures intentions des gens responsables des diverses organisations. Ce que je disais, c'est que si le Comité veut formuler des recommandations, nous avons besoin de quelque chose d'un peu plus spécifique qu'une simple affirmation que ça existe.

Mme Rahid : Certainement. Je vais m'en occuper.

Le sénateur Joyal : Je vais commencer tout d'abord avec M. Morris. Merci pour votre mémoire. À la page 3 de ce document, vous avez soulevé une question qui n'a pas retenu l'attention du Comité, du moins, pas que je sache. Il s'agit du droit international. Vous faites allusion à certains articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme. J'ai l'impression — et ce n'est qu'une impression; je ne suis pas encore en position de faire une suggestion officielle à mes collègues du Comité — que, si nous portions un jugement de valeur concernant les initiatives qu'a lancées le gouvernement du Canada au cours des trois dernières années d'application de la législation antiterroriste, nous tomberions dans le piège de combattre la menace du terrorisme par la peur. Lorsqu'on est coincé dans cette tendance de l'opinion publique, on perd de vue les valeurs fondamentales de son système.

J'ai été frappé par le fait que, mardi dernier, le Conseil de l'Europe a adopté une résolution à l'égard de la torture au camp Guantanamo. Je ne veux pas pointer du doigt les États-Unis. Comme le sénateur Smith l'a dit, c'est facile pour nous de le faire parce que nos médias sont beaucoup plus ouverts et réceptifs à ce qui se passe aux États-Unis, mais j'ai l'impression que, au cours des trois dernières années, le Canada n'a peut-être pas déployé

should have been internationally to promote the rule of law at the same time that Canada was expressing its concern to fight terrorism.

There have been G8 summits at which terrorism was one of the first items on the agenda. We follow generally what is happening internationally. We must be concerned to promote the rule of law internationally in terms of the measures that are proposed to fight terrorism. Also, when we look at what we have achieved internationally in the last three years, I am not sure that international law has been improved at all. On the contrary, I think we have had setbacks in some areas.

As Senator Smith has suggested, we might not approve of everything that the United States does, but it is easy for us to condone the actions of the United States. However, it is not the only country fighting terrorism. Other countries are fighting terrorism, such as Russia and the Southeast Asian countries. We have heard satellite testimony to that effect.

If this committee is to make recommendations, we should cover that aspect of the recommendations to the government. It is an important element of balancing the system. There is a big debate in the Supreme Court of the United States on the influence of international law on the domestic law. There is a split in the court on this issue and it has opened a very tense debate in the United States. Personally, and I am quite upfront on this, I strongly believe in the international law as a law of countries to maintain the equilibrium among the various forces in the world. That is my first question.

My second question is for Mr. Trudell. Thank you for your brief. When I see you, Mr. Trudell, I see defence lawyers. When I try to understand the system of justice, defence lawyers, per se, occupy a key and central role in any criminal proceeding. They represent the capacity to gather proof and to test the proof to the satisfaction of the court so that the guilt of the person can be decided by the judge or the jury.

With regard to your brief, in looking at all the recommendations individually, I did not come to the conclusion that you have drawn in the anti-terrorist legislation. I am not accusing you, of course, because you are a defence lawyer and you can defend yourself, but I am not satisfied that you have identified where in the sections of the act the balance is tilted against the defence in the procedure and where we should concentrate our capacity to amend the legislation.

I want to go through all your recommendations. I concur with what you say about oversight. You deal with judges, which does not deal specifically with the defence, and the fact that we should not catch lawyers under the definition of participating and contributing. That is more about the status of the lawyer than the evidence per se. You refer to the capacity to be informed of the evidence, to review the evidence and to

autant d'efforts qu'il aurait dû le faire à l'échelle internationale pour promouvoir la primauté du droit au même titre qu'il se disait déterminé à lutter contre le terrorisme.

Le terrorisme était l'un des premiers points à l'ordre du jour de certains sommets du G8. Nous suivons généralement ce qui se passe à l'échelle internationale. Nous devons nous faire un point d'honneur de promouvoir la primauté du droit à l'échelle internationale en ce qui concerne les mesures que l'on propose d'adopter pour combattre le terrorisme. De plus, lorsqu'on regarde ce que nous avons accompli à l'échelle internationale au cours des trois dernières années, je ne suis pas certain que le droit international se soit vraiment amélioré. Au contraire, je crois que nous avons régressé dans certains domaines.

Comme le sénateur Smith l'a laissé entendre, nous ne devons pas approuver tout ce que font les États-Unis, mais c'est facile pour nous de leur pardonner. Cependant, ce n'est pas le seul pays qui lutte contre le terrorisme. D'autres pays le font, comme la Russie et les pays de l'Asie du Sud-Est. Nous avons entendu des témoignages par satellite à ce sujet.

Si le Comité veut formuler des recommandations, nous devrions couvrir cet aspect des recommandations destinées au gouvernement. C'est un élément important de l'équilibre du système. Il y a actuellement un grand débat à la Cour suprême des États-Unis au sujet de l'influence du droit international sur le droit national. La Cour est divisée sur cette question, et cela a déclenché un débat houleux aux États-Unis. Personnellement, je n'ai pas peur de le dire, je crois fortement au droit international comme droit des pays de maintenir l'équilibre entre les diverses forces du monde. C'est ma première question.

Ma deuxième question est destinée à M. Trudell. Merci de votre mémoire. Lorsque je vous vois, monsieur Trudell, je vois les avocats de la défense. Lorsque j'essaie de comprendre le système judiciaire, les avocats de la défense, à proprement parler, jouent un rôle clé et central dans toute poursuite au criminel. Ils représentent la capacité de colliger des preuves et de les éprouver afin que le juge ou le jury puisse déterminer si la personne est coupable ou non.

En ce qui a trait à votre mémoire, après avoir examiné chacune des recommandations que vous avez formulées, je ne suis pas arrivé à la conclusion que vous avez tirée concernant la loi antiterroriste. Je ne vous accuse pas, bien sûr, parce que vous êtes un avocat de la défense et que vous pouvez vous défendre vous-même, mais je ne suis pas convaincu que vous avez indiqué à quel endroit, dans les articles de la loi, on penche du côté de la défense dans les procédures, ni où nous devrions concentrer notre capacité de modifier la législation.

Je veux examiner toutes vos recommandations. Je suis d'accord avec vous lorsque vous parlez de la surveillance. Vous parlez des juges, ce qui n'englobe pas spécifiquement les avocats de la défense, et du fait que nous ne devrions pas viser les avocats dans la définition de « participation » et de « contribution ». Cela concerne davantage la situation de l'avocat que la preuve proprement dite. Vous parlez de la capacité d'être informé de la

address the evidence. I do not see that in your subsequent brief, however, and I would as for your comments.

I have one more question, and that will complete my set of questions on this round. Ms. Rashid and Mr. Mia, thank you for your last section at page 18 and 19. In any of the paragraphs there do you refer to the minister's announcement at the round table that was made two or three months before this committee started its work? You know that the minister has announced the establishment of a round table, which is a bona fide group, although it does not have any statutory existence or any budget and so forth.

If we are to address any of the recommendations that you make, should we not have a body that is more permanent, that has more power, that has a legal existence? My perception is that you would have the support of Canadians to fight racial profiling if the Muslim community was not being seen as the threat. The problem now is that according to all that has been reported by the media, by the movies, by everything, the evil comes from the Muslim community and so the general society feels threatened by the Muslim community.

It is important to me that there be Muslim leaders coming forward to be part of the effort that is made generally by the society to maintain a safe and reliable political environment. In other words, we need high profile Muslim leaders to come forward and to share the concerns of Canada as a whole, to maintain the peace and reasonableness that we try to build and maintain in this country, even though we have all kinds of other differences.

It seems to me that, in order to improve the general situation, it is very important that we do not concentrate only on the letter of the law, but concentrate on what I call the social and political climate of our society as a whole. We have had witnesses who suggested to us that we need to have a holistic approach to fighting terrorism. If we concentrate only on amending paragraphs and subparagraphs of legislation, we may satisfy some lawyers, but we will not achieve generally the kind of balance we want to create or the perception that there is a capacity for each group to take part.

Mr. Morris: If I understand you correctly, there is a place for Canada in effecting change and influencing the United States and other countries on how international law is to be implemented and to be regarded. It is a role Canada has not played very well with our neighbour to the south up to this point. It could be that our influence is somewhat limited, given the serious nature of the concerns they have down in the United States and the nature of the attacks against them, but I believe that we still have a role to play, because we are their friends and neighbours.

If you take a look at the legislation that we have, and the things that we have attempted to do here with the committee, it has been a much more measured approach on the whole. That is something that perhaps the Americans could learn from.

preuve, de l'examiner et d'y réagir. Cependant, je ne le vois pas dans votre mémoire subséquent, et je vous demanderais de nous expliquer pourquoi.

J'ai une dernière question à poser à ce sujet. Madame Rashid et monsieur Mia, merci de votre dernière section, aux pages 18 et 19. Dans ces paragraphes, est-ce que vous faites allusion à l'annonce que la ministre a présentée au cours de la table ronde il y a deux ou trois mois, avant que notre Comité n'entreprenne ses travaux? Comme vous le savez, la ministre a annoncé l'établissement d'une table ronde, groupe légitime, même s'il n'a pas été créé par la loi ni n'a reçu de budget, entre autres choses.

Si nous voulons appliquer les recommandations que vous formulez, ne devrions-nous pas avoir un organisme plus permanent qui exerce davantage de pouvoirs et a été créé par la loi? J'ai l'impression que les Canadiens vous appuieraient dans vos démarches visant à éliminer le profilage racial s'ils ne percevaient pas la communauté musulmane comme une menace. Le problème maintenant, c'est que, d'après l'image présentée dans les médias, dans les films et partout ailleurs, le mal vient de la communauté musulmane, de sorte que le grand public se sent menacé par elle.

J'estime que les dirigeants musulmans doivent participer aux efforts déployés en général par la société afin de maintenir un climat politique sûr et stable. En d'autres mots, des hauts dirigeants musulmans doivent, malgré tout ce qui les différencie de nous, collaborer avec l'ensemble du Canada et partager ses préoccupations en vue de maintenir et de renforcer la paix et l'équilibre dans notre pays.

À mon avis, pour améliorer la situation générale, il est très important que nous nous concentrions non seulement sur la lettre de la loi, mais aussi sur ce que j'appelle le climat socio-politique de notre société dans l'ensemble. Certains témoins nous ont recommandé d'adopter une démarche holistique pour lutter contre le terrorisme. Si nous nous contentons de modifier des alinéas et des sous-alinéas de la loi, nous satisferons peut-être certains avocats, mais nous n'arriverons pas à atteindre l'équilibre voulu ni à faire en sorte que chaque groupe sente qu'il peut prendre part à ces efforts.

M. Morris : Si je vous comprends bien, vous dites donc que le Canada peut exercer une influence sur les États-Unis et d'autres pays et les amener à envisager et à appliquer différemment le droit international. C'est un rôle que le Canada n'a pas très bien réussi à jouer auprès de nos voisins du Sud jusqu'à maintenant. Peut-être que notre influence est plutôt limitée vu la nature grave des préoccupations qu'éprouvent les États-Unis et la nature des attaques lancées contre eux, mais je crois que nous avons tout de même un rôle à jouer, car ce sont nos amis et nos voisins.

Prenons la loi que nous avons créée et tout ce que nous avons essayé d'accomplir au sein de notre Comité : la démarche est beaucoup plus mesurée dans l'ensemble. C'est quelque chose dont devraient peut-être s'inspirer les Américains.

From the international perspective, I believe that, as a whole, the international community does look to countries like Canada to see how international law is interpreted domestically for leadership in that respect. It is unfortunate what is happening in the United States today, because it is really eroding the perception of what is acceptable and what these norms should be in the international community as a whole.

It is very important that we look to the way international law has informed our laws and how it has developed in terms of the Charter. Some of it is very similar to the UN declaration, and you know that the declaration on human rights was partially drafted by a Canadian.

These are fundamental aspects of our society that should inform all aspects of our law as well. To the extent that we can affect other countries, we should. When we see these types of provisions being implemented here, such as security certificates and secret hearings, or hearings where evidence is given, let us say, by two government lawyers to a judge without any chance of input from an accused or from a person concerned, that just sends out the wrong message as to what is acceptable in the fight against terrorism internationally.

Mr. Trudell: Before I move to the issue of defence counsel and defending in some of these matters, I would like to spend a few moments talking about the role of Canada internationally. This is why we have suggested an ombudsman. It is not an ombudsman at the back-end; it is an ombudsman right through. We would respectfully submit that this person would be the Canadian conscience of this legislation. Internationally, we will have got on board, but we would have someone who is the conscience of this legislation in Canada, who is not sort of getting reports after the fact, but knows when information is going to be shared at the same time internationally.

We look at the ombudsman as someone who would know, for instance, when the minister was about to override the Privacy Act, not as someone who simply stands up at the end of the day and gives a report about what is happening.

We have kept it to one person in an office who is actively involved on an ongoing basis. We feel that, in this way, Canada can play a part in the world community, because we already do that in terms of proceeds of crime. But we would have something different. We would have a conscience and that conscience would be the ombudsman, and that ombudsman would not just be someone who reads an auditors report at the end of year.

Second, and I say this with some reluctance, you have talked about the rule of law internationally. We are seen to be major supporters of the International Criminal Court, but this country has timidly supported the International Criminal Bar. The

Du point de vue international, il me semble que, dans l'ensemble, la communauté internationale ne cherche pas à savoir comment les pays comme le Canada interprètent le droit international à l'interne afin de s'inspirer de ce modèle. C'est bien malheureux, ce qui arrive actuellement aux États-Unis, car cela érode réellement la perception de ce qui est acceptable et des normes que toute la communauté internationale devrait appliquer.

Nous devons absolument voir de quelle façon nos lois s'inspirent du droit international et comment ce dernier a donné lieu à la Charte. Certains éléments se rapprochent beaucoup de la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies, laquelle a été rédigée en partie, comme vous le savez, par un Canadien.

Ce sont donc des aspects fondamentaux de notre société sur lesquels devrait se fonder également notre règle de droit sous tous ses aspects. Dans la mesure où nous pouvons influencer sur d'autres pays, nous devrions le faire. Lorsque nous appliquons des dispositions comme des attestations de danger pour la sécurité et des audiences secrètes, ou des audiences au cours desquelles, par exemple, deux avocats de la Couronne présentent leur preuve au juge sans que l'accusé ou toute autre personne concernée n'ait l'occasion de se défendre, nous envoyons le mauvais message en ayant l'air de dire que c'est une façon acceptable de lutter contre le terrorisme dans le monde.

M. Trudell : Avant de passer à tout ce qui touche aux avocats de la défense et au droit à la défense en ce qui a trait à certaines de ces questions, j'aimerais prendre quelques instants pour parler du rôle que joue le Canada dans le monde. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé un ombudsman. Cet ombudsman a un rôle à jouer non seulement à la fin, mais tout au long du processus. Nous proposons respectueusement que cette personne soit la conscience canadienne de nos lois à cet égard. Nous aurons une présence sur la scène internationale, mais nous aurons aussi quelqu'un qui est la conscience de nos lois à cet égard au Canada, quelqu'un qui ne fait pas que rédiger des rapports après coup, mais qui sait à quel moment des renseignements doivent être échangés simultanément entre les pays.

Pour nous, l'ombudsman devrait savoir, par exemple, à quel moment la ministre s'apprête à outrepasser la Loi sur la protection des renseignements personnels : cette personne ne devrait pas simplement se manifester à la fin en présentant un rapport sur ce qui s'est passé.

Nous nous en sommes tenus à une personne assumant cette charge de façon active et continue. Nous estimons que, de cette façon, le Canada peut jouer un rôle au sein de la communauté internationale, puisque c'est déjà ce que nous faisons dans le domaine de la lutte contre les produits de la criminalité. En fait, nous voudrions quelque chose de différent. Nous voulons établir une conscience en la personne de l'ombudsman, ce dernier ne devant pas simplement lire le rapport du vérificateur à la fin de l'exercice.

Ensuite — et je dis cela avec une certaine réticence —, vous avez parlé de la règle de droit internationale. Nous sommes considérés comme de grands partisans de la Cour pénale internationale, mais notre pays a très peu soutenu le Barreau

first president of the International Criminal Bar formed by 400 lawyers from around the world in Berlin was Elise Groulx, a barrister from Montreal, almost unrecognized outside Quebec. When we were in Berlin and when we travelled around the world to the meetings, Canada was under-represented. You could count five lawyers from Canada, but there were 100 from France and many from Germany. Quite frankly, it has been a struggle for Canada to get government to stand up and shout out how important the third pillar is, even though the first president of this organization, which hopefully will be recognized, was a Canadian.

Last, in relation to Guantanamo, we have not spoken out strongly enough. Where is the voice that said this was wrong? I would submit that we do not sort of just jump on the bus, but we recognize our international obligations. That is why we are saying we need someone to oversee this, in relation to the specific question you asked me.

A number of years ago the *Stinchcomb* case was dealt with by the Supreme Court of Canada. That case says, "Disclosure? End of story."

Right now, throughout this country, *Stinchcomb* applications are being made in criminal courts for disclosure. If disclosure has not been given and is withheld, then cases are stayed. That is in the normal criminal court process. I will not answer the question about defending criminal lawyers or lawyers who get caught in facilitating that kind of stuff. If we do not have the tools, or anything other than a summary of the evidence, then we are not equal players in these hearings. Therefore, I cannot find out what the X rays are if I have been given some kind of executive summary at the end of the day by the court. It is the same thing. We come back to the main thread of secrecy. I can defend, but I can only defend when I have the information.

As a prosecutor, if you fail to disclose in the normal course in a criminal court, your prosecution will end, or there will be a public inquiry that shows that information was withheld and another person might be found wrongfully convicted. However, for defence counsel, whether criminal lawyers or lawyers operating as immigration lawyers, the problem is primarily that we do not have access to the information. We cannot make full answer and challenge, if not defence, unless we have been given it.

This is new. We are only in three years here, but I would respectfully submit that that is the biggest problem. If you allow us in the door as *amicus curiae* in some of these hearings, that is the beginning; but if you allow us in the door and only give us this much information, how can we effectively assist? Our job is to challenge, just like this committee is doing. What you are doing is challenging this legislation. You have people coming forward with

pénal international. La première présidente du Barreau pénal international, constitué de 400 avocats venant de différents coins du monde, à Berlin, était Élise Groulx, avocate de Montréal à peine connue à l'extérieur du Québec. Lorsque nous nous rendions à Berlin et que nous voyagions un peu partout dans le monde pour assister aux réunions, le Canada était sous-représenté. Il n'y avait que cinq avocats du Canada, tandis que la France en comptait 100 et l'Allemagne, un bon nombre. À vrai dire, on a eu beaucoup de difficultés au Canada à amener le gouvernement à prendre position et à souligner ouvertement l'importance du troisième pilier, même si la première présidente de cette organisation, dont on devrait reconnaître la contribution, était canadienne.

Enfin, en ce qui a trait à Guantanamo, nous n'avons pas assez montré notre indignation. Qui a décrié cette situation? Je veux dire non pas que nous devrions nous lancer tête baissée, mais que nous devons reconnaître nos obligations internationales. C'est pourquoi nous affirmons qu'une personne doit surveiller le tout, au regard de la question que vous m'avez posée.

Il y a quelques années, la Cour suprême du Canada a établi, dans la cause *Stinchcomb*, qu'il ne peut y avoir de procès si toute la preuve n'a pas été communiquée à l'accusé.

À l'heure actuelle, l'arrêt rendu pour cette cause fait jurisprudence dans les tribunaux pénaux à ce sujet. Si des éléments de preuve n'ont pas été communiqués ou sont dissimulés, les procédures sont arrêtées. C'est ce qui se passe normalement dans un tribunal pénal. Je ne parlerai pas de tout ce qui concerne la défense des avocats au criminel ou d'autres avocats qui sont pris à avoir contribué à ce genre de choses. Si nous n'avons pas tous les outils, ou que nous n'avons rien d'autre qu'un sommaire de la preuve, nous ne sommes pas sur un pied d'égalité avec la partie adverse au cours de ces audiences. Par conséquent, on ne peut pas connaître tous les dessous d'une affaire après avoir reçu uniquement un sommaire de la part du tribunal au bout du compte. C'est la même chose. Nous revenons au grand problème du secret. Pour défendre quelqu'un, il faut avoir tous les renseignements nécessaires.

Lorsqu'un procureur ne communique pas des éléments de preuve dans le cours normal d'une cause entendue au tribunal pénal, les poursuites seront arrêtées, ou il y aura une enquête publique qui révélera que des éléments de preuve ont été dissimulés et qu'une personne a peut-être été condamnée injustement. Par ailleurs, pour les avocats de la défense, qu'il s'agisse d'avocats au criminel ou d'autres avocats spécialisés en droit de l'immigration, le problème qui se pose dans leur cas est surtout d'avoir accès à l'information. Nous ne pouvons pas présenter de réponse et d'objection, sinon de défense, complètes si nous ne l'avons pas reçue.

C'est nouveau. Nous n'en sommes là que depuis trois ans, mais je soutiens respectueusement que c'est le plus gros problème. Si vous nous permettez d'entrer en tant qu'*amicus curiae* dans certaines de ces audiences, c'est le début; mais si vous nous permettez d'entrer en nous fournissant seulement une partie de l'information, comment pouvons-nous vous aider efficacement? Notre travail consiste à remettre les choses en question, tout

briefs, all the X rays, and you can make the decision. In defending this kind of stuff, you get an envelope. It is sealed and there are a couple of lines. What do you do? That is the biggest problem.

Mr. Mia: Your question was whether, because of the tenuous nature of the cross-cultural round table, that could be made more permanent to address our concerns. I agree with the sentiment, but I have serious concerns and trouble with the round table, first as an idea. I really do not know what its purpose is. I have read the mandates. It is not to direct the minister to do anything, because obviously the round table is not an arm of government or anything like that. They are there, to use a soft word, to "advise" the minister, and I do know where that goes.

I can tell you, as an aside, that the announcement of a cross-cultural round table was warmly received at first in the Arab and Muslim communities, in that we would be consulted for advice. Our organization has worked with other organizations in the Muslim and Arab communities and the NGO community. However, we were stunned by the makeup. I do not see people on that committee with significant experience. I am not disparaging their community experience and accomplishments, but this is a committee about national security. The absence is glaring of the expertise from our community on national security matters. I can tell you that there is not an absence of expertise on national security matters in our community. We have the people; we were ready to offer them up. In many cases they were offered up. We do not see that table reflecting our community. That is one problem, as an aside about this particular process.

My problem with the whole point of having a cross-cultural round table speaks about this ethnic ghettoization attempt, in that we are speaking to a cultural problem. I am not saying this is what the government is doing, but one of the soft messages is that terrorism and culture and religion are melded together again, and we need to manage these problems offside. It also gives a nod to the effects of it.

The approach I am taking in our recommendations in what I have talked about is that we are full citizens of this country. We are proud to be here. I was born in South Africa under apartheid. My family left that country to come to a better country that respected the rule of law. We came under Mr. Trudeau, and some of those just and compassionate society ideals inform what I stand for today and also resonate with my faith. We do not want to be sitting at a cross-cultural round table left out of the loop, giving some comments to the minister and then sitting with someone else to make the real decisions. We want to be in the fabric of this country sitting as

comme votre Comité. Ce que vous faites, c'est de remettre en question cette loi. Des gens se présentent à vous avec des mémoires et tous les détails requis pour que vous puissiez prendre une décision. Supposons que, en défendant ce genre de chose, vous recevez une enveloppe. Elle est scellée, et il y a quelques lignes. Qu'est-ce que vous faites? C'est le plus gros problème.

M. Mia : Vous vous demandez si, en raison de la nature ténue de la table ronde multiculturelle, nous ne pourrions pas la rendre plus permanente pour qu'elle nous permette de mieux répondre à nos préoccupations. Je partage votre sentiment, mais je suis très préoccupé et troublé par la table ronde, *a priori* par sa raison d'être. Je ne sais pas vraiment à quoi elle sert. J'ai lu son mandat. Cette table ronde n'est pas chargée de diriger la ministre de quelque façon que ce soit, car elle n'est manifestement pas un organe du gouvernement ni autre chose du genre. Elle a la responsabilité, pour utiliser un euphémisme, de « conseiller » la ministre — et je ne sais pas où cela va nous mener.

Je peux vous dire, soit dit en passant, que les communautés arabe et musulmane ont immédiatement réagi de façon favorable à l'annonce d'une table ronde multiculturelle, précisant qu'on nous consulterait pour obtenir des conseils. Notre organisation a travaillé avec d'autres organisations des communautés musulmane et arabe, ainsi qu'avec des ONG. Toutefois, nous avons été très surpris de la composition du comité. Je ne vois personne ayant une grande expérience. Loin de moi l'idée de dénigrer l'expérience et les réalisations communautaires des membres, mais c'est un comité sur la sécurité nationale. Il y a une absence flagrante d'expertise provenant de notre communauté en matière de sécurité nationale. Je peux vous dire que notre communauté ne manque nullement d'expertise dans ce domaine. Nous avons des experts, que nous étions prêts à vous proposer. Dans de nombreux cas, c'est d'ailleurs ce que nous avons fait. À notre avis, cette table ne reflète pas notre communauté. C'est, en passant, l'un des problèmes liés à ce processus.

Ce qui me dérange essentiellement avec cette table ronde multiculturelle, c'est que nous semblons ainsi dire qu'il s'agit d'un problème ethnocentrique et culturel. Je ne dis pas que c'est ce que fait le gouvernement, mais l'un des messages passés en douce, c'est que le terrorisme, la culture et la religion vont de nouveau ensemble, et que nous devons résoudre ces problèmes en conciliabule. On semble aussi donner son aval aux effets que cela pourrait créer.

Dans nos recommandations au sujet de ce dont nous avons discuté, je me fonde sur le principe selon lequel nous sommes des citoyens à part entière de ce pays. Nous sommes fiers de l'être. Je suis né en Afrique du Sud sous l'apartheid. Ma famille est partie de là-bas pour venir s'installer dans un meilleur pays, où l'on respecte la règle de droit. Nous sommes arrivés à l'époque de M. Trudeau, et certains de ses idéaux de société juste et humanitaire ont déterminé ce que je suis aujourd'hui et s'accordent également avec ma confession. Nous ne voulons pas nous asseoir à une table ronde multiculturelle pour être mieux tenus à l'écart des véritables débats, ni présenter notre point de

judges, in the national security departments as security-cleared counsel, and shaking off the stigma that Muslims and national security cannot go together.

Muslims can contribute a lot to the national health care debate and the fiscal crisis in the country. We have a lot to bring to the table. By stigmatizing the Muslim and Arab communities into this pigeon hole of national security, we are losing that human asset that Canada has. Weave us into the fabric of the nation. This cross-cultural approach just puts a patch on the quilt. You are over here, but the real decisions are made there. We want a seat at the table. We are ready and we do not want to be boxed in to a cultural round table. We are Canadians and we want to be at the table as Canadians, taking a full part in managing this country to make us all secure.

Senator Jaffer: My question to you has more to do with the rule of law, and you have mentioned this a number of times. A number of the panel members have mentioned it. I would like you all to expand on what exactly you mean by the rule of law and how this act has gone away from our basic values and the Charter, and, of course, I would like your comments on the fear that exists. Even the judges sometimes make the communities feel that they are not getting a fair shake. I would like you to expand on your notions of the rule of law.

Mr. Trudell: In this country oftentimes we hear people complain about publication bans. How can we know what is going on? Usually they are publication delays, and we will find out later what it was all about. The problem is that we believe that things should not be done in the dark here. We believe that there are checks and balances in the system. We believe that no matter how heinous a person is, and we can all sit here and imagine a horrible crime or crimes, everyone must have the benefit of a fair process. A fair process is one that is done in the open, and a fair process is one that is done with rules, and a fair process is done with a level playing field in terms of three pillars: the court, the prosecutor, the defence. When I am referring to the rule of law, in a nutshell, that is what I am referring to.

Fairness is such an overworked word, but to have the presumption that someone can challenge the accuser in a fair and open hearing, and only then be punished or stripped of liberties, is for me the rule of law. If I do not know what is going on, if it is all darkness, then how can I say that the basic fundamentals of the democracy that I live in are being honoured by the system? That is the rule of law for me.

vue à la ministre pour ensuite attendre que quelqu'un d'autre prenne les vraies décisions. Nous voulons être intégrés au tissu du pays en faisant office de juges ou d'avocats pleinement autorisés à travailler au sein de ministères chargés de la sécurité nationale, de sorte que nous nous débarrassions des stigmates faisant qu'on ne veut pas voir de musulmans dans le secteur de la sécurité nationale.

Les musulmans peuvent grandement contribuer au débat national sur les soins de santé et aider à combattre la crise financière au pays. Nous pouvons apporter beaucoup à cette table. En stigmatisant les communautés musulmane et arabe et en les confinant dans ce créneau de la sécurité nationale, nous perdons cette part du capital humain que possède le Canada. Intégrerez-vous au tissu social du pays. Avec une telle démarche multiculturelle, vous ne faites que rajouter une pièce à la courtépointe. Nous sommes ici, mais les vraies décisions sont prises là-bas. Nous voulons un siège à la table. Nous sommes prêts et nous ne voulons pas être confinés à une table ronde multiculturelle. Nous sommes des Canadiens et nous voulons nous asseoir à la table en tant que tels, participant pleinement aux activités visant à diriger le pays et à garantir notre sécurité à tous.

Le sénateur Jaffer : La question que j'aimerais vous poser porte essentiellement sur la règle de droit, dont vous avez parlé à plusieurs reprises. Certains membres du groupe d'experts en ont aussi parlé. Pourriez-vous tous préciser exactement ce que vous entendez par la règle de droit et expliquer en quoi cette loi s'éloigne de nos valeurs de base et de la Charte? Bien sûr, j'aimerais aussi avoir vos commentaires au sujet de la peur qui existe. Même les juges donnent parfois l'impression aux communautés qu'elles ne sont pas traitées de façon équitable. J'aimerais que vous élaboriez sur la notion de règle de droit.

M. Trudell : Dans notre pays, nous entendons souvent les gens se plaindre d'interdits de publication. Comment pouvons-nous savoir ce qui se passe? Il y a souvent dans ce cas-là des retards de publication, puis nous apprenons plus tard ce qui ne va pas réellement. Le problème, c'est que nous estimons que nous ne devrions pas avoir à faire les choses en cachette ici. Nous croyons au juste équilibre du système. Aussi odieuse que puisse paraître une personne — et nous tous ici pouvons facilement imaginer des crimes horribles —, nous croyons qu'elle a droit comme tout le monde à des procédures équitables. Pour être équitables, les procédures doivent être ouvertes, respecter les règles prescrites et comporter l'application de règles du jeu équitables entre trois piliers : le tribunal, le procureur et la défense. Lorsque je parle de la règle de droit, en fin de compte, c'est à cela que je renvoie.

« Équité » est un terme trop galvaudé, mais la règle de droit, c'est pour moi ce qui permet à quelqu'un de contester les affirmations de son accusateur au cours d'une audience équitable et ouverte, puis, s'il y a lieu et seulement après cela, d'être puni ou de perdre ses libertés. Si je ne sais pas ce qui se passe, qu'on me laisse dans le noir, comment puis-je alors déclarer que les principes fondamentaux de la démocratie auxquels j'adhère sont respectés par le système? C'est ce que représente pour moi la règle de droit.

Mr. Morris: In the immigration context, which is what I deal with mostly, there are very similar concerns, except that the threshold above which the government has to prove its case is an even lower threshold. It is not “beyond a reasonable doubt”; in many cases it is not even “on a balance”; it is simply “reasonable grounds to believe something.”

When you combine that with provisions that allow for secret hearings or hearings that take place without the provision of the evidence to the person concerned, when you combine that with not being able to make informed submissions, with hearings being conducted without the person concerned being present, to me that is just antithetical to the rule of law. What you are doing is taking away all the safeguards that we have to make sure that the Crown or the government has to prove its case and has to bring evidence to the table to justify what it is they are seeking.

More and more, we are getting away from that. The further we get away from that, in my estimation from what I have seen, the less secure we are. I do not see that the results we are getting from those types of hearings are the sorts of things that are actually making us more secure.

Maybe that is not something that is capable of being demonstrated in some respects. For one thing, we will never know what the evidence was that was brought forward; but it seems to me, if we are going to be engaging in a balancing, then by the very definition of that enterprise, you have to know what it is you are balancing. If you do not know that, what is the sense?

This becomes very stark under the security certificates in particular, because you are dealing with people who are not Canadian citizens, so you have a set of rules that applies to non-citizens and another set that applies to citizens. I would stop short of saying that that is racial profiling, but certainly it is differential treatment.

I think the British House of Lords has, in a recent decision, raised the question: what is the justification? If what we are really trying to get at is to make sure we are secure and to stop these activities from happening, why the difference in treatment? Both groups should be treated exactly the same so that we can get the information we need. The bottom line is that I do not see how any of the provisions, particularly with regard to IRPA, make us more secure or facilitate security.

Mr. Mia: Senator Jaffer, the rule of law is a fundamental value in Islam, as it is in our legal system as well. The Koran says you should stand for justice even if it is against yourself, your kin and your family. It takes it one step further, because to stand against yourself violates the self-incrimination provision, but that is the sense that the Koran and Islam says. The closing part of that message is: do not follow the “lusts of your heart”; that might include your prejudice or bias, that you might favour one over the other. Do justice, do what is fair, even if it is against someone else.

M. Morris : Dans le contexte de l’immigration, dans lequel je navigue surtout, nous faisons face à des préoccupations très semblables, sauf que le gouvernement a une plus grande marge de manœuvre et a encore moins à faire pour prouver le bien-fondé de sa position. Ce n’est pas « hors de tout doute raisonnable »; dans de nombreux cas, ce n’est même pas « selon la prépondérance des probabilités » : c’est tout simplement des « motifs raisonnables de croire » quelque chose.

Lorsqu’on combine cela avec les dispositions permettant la tenue d’audiences secrètes ou d’audiences ne comportant pas la communication de toute la preuve à la personne concernée, et lorsqu’on combine cela au fait de ne pas pouvoir présenter des documents éclairés et de mener des audiences sans que la personne concernée ne soit présente, tout me semble aller carrément à l’encontre de la règle de droit. Ce qu’on fait ici, c’est retirer toutes les garanties mises en place afin de veiller à ce que l’État ou le gouvernement prouve le bien-fondé de sa position et présente des éléments de preuve pour la justifier.

Nous nous éloignons de plus en plus de cette règle. Plus nous nous en éloignons, moins nous nous sentons en sécurité, d’après ce que j’ai pu constater. Je ne crois pas que les résultats obtenus à partir de ce genre d’audiences puissent vraiment nous faire sentir plus en sécurité.

Peut-être que ce n’est pas quelque chose qui peut être prouvé à certains égards. Entre autres, nous ne saurons jamais quels éléments de preuve ont été présentés; mais il me semble que, si nous cherchons à atteindre le juste équilibre, nous devons savoir, en raison de la nature même de cette entreprise, en quoi cet équilibre est requis. Si nous ne le savons pas, où est la logique dans tout ça?

Tout cela est encore plus insensé dans le cas notamment des attestations de danger pour la sécurité, car il s’agit de gens qui ne sont pas citoyens canadiens, ce qui signifie qu’on applique certaines règles à ceux qui ne sont pas citoyens et d’autres règles à ceux qui le sont. Je n’irais pas jusqu’à dire que c’est du profilage racial, mais c’est bel et bien un traitement différentiel.

À ma connaissance, dans une récente décision, la Chambre des Lords britanniques a soulevé la question suivante : quelle est la justification? Si ce que nous voulons vraiment, c’est garantir notre sécurité et faire cesser ce genre d’activités, pourquoi un traitement différent? Les deux groupes devraient être traités exactement de la même manière, de façon que nous puissions obtenir l’information requise. Pour tout vous dire, je ne vois pas en quoi ce genre de dispositions, notamment celles touchant la LIPR, peut nous aider à nous sentir plus en sécurité ou à garantir la sécurité.

M. Mia : Sénateur Jaffer, la règle de droit est une valeur fondamentale de l’Islam, tout comme elle l’est dans notre système juridique. Le Coran nous conjure de défendre la justice, même si cela va contre soi-même, ses proches ou sa famille. Il va un peu au delà, car aller à l’encontre de soi-même revient à enfreindre la disposition relative à l’incrimination de soi-même, mais c’est la lettre du Coran et de l’Islam. On conclut ce message en nous enjoignant de ne pas nous laisser aller aux désirs de notre cœur; cela peut comprendre vos préjugés ou vos partis pris, le fait que

Islam has a very strong tradition of meting out justice between Muslims and non-Muslims, because many non-Muslims live in Muslim lands. It has shown great examples where Muslims did not always win, but justice was done.

The common law speaks to that. We know that in our common law tradition, going back to the Magna Carta, we are limiting executive authority, the authority of the Crown, the government. That to me is what the rule of law is. It really plays hand in hand with what democratic accountability is as well. We want to put a box around executive authority because we know very well that when that gets out of hand, we may lose our democracy. It sounds like hyperbole now. I am not saying that I do not trust Mr. Martin. However, these things happen incrementally; you lose a little bit here and a little there and at the end of the day things are done in secret and we are not aware of them.

The problem in the legislation is that executive authority is sprinkled throughout in a dangerous way. When I appeared before you during the Public Safety Act hearings, we know that there is an abundance of executive authority to pass regulations, not subject to Charter oversight, through the Statutory Instruments Act and others. That is troubling; and that authority is then delegated to bureaucrats to exercise that power. We talked about this. We did not know where those databases and no-fly lists ended up. Our fear was that they ended up in the U.S. and the next time I made a trip out west, I would not know where I would end up. That is what we are looking at.

Regarding security certificates, listing and the de-registration of charities, the minister makes the decision. It takes away the judge's role in determining guilt. When the minister issues a security certificate, that is a determination of guilt. A lot of steps are taken and the aspect of reasonableness is whether the minister was reasonable in looking at the evidence she put before herself? That is a self-fulfilling prophecy.

In the case of a charity, is it related to a terrorist group? That is tied again, because those that are listed are based on the minister's decision.

A lot of it hinges on executive authority and it takes away the judges' role. One of our recommendations is to give judges back their jobs. We are paying them for something. Let them determine guilt, test merits, look at evidence. They are trained to do that and they are good at that.

vous soyez plus en faveur d'une personne que d'une autre. Faites ce qui est juste et équitable, même si vous devez aller à l'encontre de quelqu'un.

L'Islam doit depuis longtemps rendre la justice entre les musulmans et les non-musulmans, car bon nombre de ces derniers vivent en terre musulmane. Il fournit de bons exemples de cas où les musulmans n'ont pas toujours gagné, mais où justice a été rendue.

La common law aborde cette question. Comme nous le savons, dans notre tradition de la common law qui remonte à la Magna Carta, nous limitons le pouvoir exécutif, le pouvoir de l'État, du gouvernement. C'est ce qui constitue pour moi la règle de droit. Elle s'assortit tout à fait au principe proprement dit de responsabilisation démocratique également. Nous essayons de circonscrire le pouvoir exécutif parce que nous savons très bien que nous pourrions perdre notre démocratie si nous n'arrivons pas à le contenir. On dirait que je tombe maintenant dans l'hyperbole. Je ne cherche pas à dire que je ne fais pas confiance à M. Martin. Toutefois, ce genre de chose augmente généralement de façon exponentielle : on perd un peu de terrain par-ci, par-là, et ce n'est pas long que les choses se font en secret, sans qu'on n'en soit informé.

Là où le bât blesse dans la loi, c'est que le pouvoir exécutif peut se manifester un peu partout de façon dangereuse. Lorsque j'ai comparu devant votre Comité au cours des audiences touchant la Loi sur la sécurité publique, nous savions qu'il y avait une abondance de pouvoirs exécutifs pour ce qui est de prendre des règlements, sans égard à la Charte, notamment en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. C'est plutôt inquiétant, surtout que le pouvoir est ensuite délégué à des bureaucrates qui peuvent alors l'exercer. Nous avons déjà parlé de ça. Nous ne savions pas où s'étaient retrouvées les bases de données et les listes de personnes à qui il était interdit de prendre l'avion. Nous craignons qu'elles ne se retrouvent aux États-Unis — et je me demandais où j'allais atterrir lorsque je me suis rendu dans l'Ouest à ce moment-là. Voilà ce qui en est.

En ce qui a trait aux attestations de danger pour la sécurité, aux listes de terroristes et aux dispositions permettant de retirer l'enregistrement des organismes de bienfaisance, c'est la ministre qui prend la décision. Cela élimine le rôle du juge, qui n'a plus à déterminer la culpabilité. Lorsque la ministre émet un certificat de danger pour la sécurité, cela revient à déterminer la culpabilité. Beaucoup de mesures sont prises, et la seule conception du raisonnable, c'est celle qui consiste à se demander si la ministre a été raisonnable dans son examen de la preuve qu'on lui a présentée. C'est une prophétie auto-accomplie.

Dans le cas d'un organisme de bienfaisance, est-ce relié à un groupe terroriste? C'est encore interrelié, car ceux dont le nom figure sur la liste des terroristes dépendent de la décision de la ministre.

Presque tout dépend du pouvoir exécutif, et le rôle des juges est éliminé. Nous recommandons entre autres de rendre ce rôle aux juges. C'est pour ça qu'ils sont payés. Laissons-leur le soin de déterminer la culpabilité, d'évaluer le bien-fondé et d'examiner la preuve. Ils sont formés pour ça et savent bien le faire.

A little thing that seems to have slipped by is the de facto override of the summary decision. The three models are identical almost — charity de-registration, listing and security certificates. The judge may decide that he can give you a summary of this evidence here that you were in Afghanistan in the summer of 1989, but it is very troubling that the minister can then pull that information and say, “I do not want that disclosed, but you can disregard that.” As human beings, we know that, once you have seen it, you wonder what it does to the judicial mind. It is a bit creepy because you do not have a record that the evidence ever existed, even in secret.

Again, that is an example of executive authority then overriding a judge's decision. In essence, the law needs to be objective, non-discriminatory, prospective and based on acts, not on intent and not on membership, because the security certificates criminalize membership. We need to give judges back their role, and bring in advocates and restore the adversarial process.

The rule of law preserves democracy, accountability, and keeps us safe from the abuse of executive authority. This all takes expression in our Charter: the right to counsel, the right to a fair trial, the right to fundamental justice — section 7.

There is a Nazi legal and political theorist, Carl Schmitt, who has a famous book called *Four chapters on the Concept of Sovereignty*. His opening sentence is, “Sovereign is he who decides on the exception.” That is what we are trying to get away with here. The executive is deciding that “This is an emergency and we are passing ordinary law; we will tell you when it starts and ends.” That is the difference between us. Weimar failed because it did not have some of these things in it. The difference is that we put limits on that, that there is oversight from the public or from Parliament that says, “Let us test that.”

The Emergencies Act really was a response to that Schmittian view that the executive does not decide when emergencies start and end; Parliament and the public decide, and then we limit extraordinary power even though we may need it in some cases.

Senator Jaffer: You had referred to Project Thread. I would like Mr. Morris and Ms. Rashid to say what it was. It started off with us all seeing the headline “21 terrorists in the heart of Toronto,” and then we found out they had breached immigration rather than being terrorists. Can you explain what it was like in Toronto when that happened?

On semble avoir passé par-dessus une petite chose : la possibilité d'imposer la décision sommaire. Les trois modèles sont presque identiques : dispositions permettant de retirer l'enregistrement des organismes de bienfaisance, liste des terroristes et certificats de danger pour la santé. Le juge peut décider de vous donner un sommaire de la preuve selon laquelle vous étiez en Afghanistan à l'été 1989, mais la ministre peut — ce qui est très inquiétant — retirer cette information et dire qu'elle ne veut pas la divulguer, et de renchérir que vous ne devriez pas en tenir compte. En tant qu'êtres humains, nous ne pouvons nous empêcher de nous demander, une fois qu'on le sait, quel effet cela peut avoir sur le juge. Ça donne plutôt la chair de poule quand on y pense : on ne peut savoir s'il y a jamais eu de preuve, même en secret.

Là encore, c'est un exemple de pouvoir exécutif qui prend le pas sur la décision d'un juge. Essentiellement, le droit doit se fonder sur des principes d'objectivité, de non-discrimination et être tourné vers l'avenir, ainsi que s'appuyer sur des lois, non pas sur l'intention ou l'appartenance, car les certificats de danger pour la sécurité criminalisent l'appartenance. Nous devons rendre aux juges leur rôle, demander l'aide de partisans et rétablir la procédure contradictoire.

La règle de droit préserve la démocratie et la responsabilisation, en plus de nous protéger contre tout abus de pouvoir exécutif. Tout cela se reflète dans l'article 7 de notre Charte : le droit à un avocat, le droit à un procès équitable et le droit au respect des règles de la justice fondamentale.

Carl Schmitt, théoricien juridique et politique du régime nazi, est l'auteur du livre bien connu intitulé *Four chapters on the Concept of Sovereignty*. Il commence son livre en déclarant que ceux qui décident des exceptions sont souverains. C'est ce que nous voulons éviter à tout prix. Le pouvoir exécutif décide que c'est une urgence, mais qu'il faut adopter une loi ordinaire, et que c'est à lui de décider quand le tout commence et quand il se termine. C'est la différence entre nous. La République de Weimar n'a pas réussi parce qu'elle n'avait pas certaines de ces choses en elle. La différence, c'est que nous mettons des limites à cela : le public surveille la situation, ou bien le Parlement demande de vérifier le tout.

La Loi sur les mesures d'urgences était en fait une réaction à la vision de Schmitt, selon laquelle le pouvoir exécutif ne décide pas quand commence et quand se termine une situation d'urgence : c'est le Parlement et le public qui décident, et puis nous limitons les pouvoirs extraordinaires, même si nous pourrions en avoir besoin dans certains cas.

Le sénateur Jaffer : Vous avez parlé du projet « Thread ». J'aimerais que M. Morris et M^{me} Rashid nous expliquent de quoi il s'agit. Nous en avons eu vent en voyant les manchettes selon lesquelles 21 terroristes se trouvaient en plein cœur de Toronto, et puis nous avons appris que c'était non pas des terroristes, mais des personnes qui avaient déjoué les règles de l'immigration. Pouvez-vous expliquer ce qui s'est alors passé à Toronto?

The Chairman: May I intrude for a moment? Can we keep our explanations tight, because Senator Fraser and Senator Kinsella want to have a quick question before our time runs out.

Mr. Morris: I cannot say what the situation is in Toronto, but as an immigration practitioner in Ottawa, I know that every immigrant's biggest fear is that someone will point the finger at them in that way and lump them in with a group or an activity that is proscribed. Once that happens, legally your rights start to disintegrate; and also within the community you find yourself isolated as well.

In my practice, it is very chilling. I can tell you that there are many people from the Arab and Muslim community in my practice who have been approached by security people and asked to inform on their friends and community members. In some cases, they have been threatened: "Your application will not be approved unless you provide us with this information. We can do more security checks on you, if that is what you want." It has a very chilling effect. So long as the security forces look at people within those communities as potential information sources rather than as potential participants in trying to make our country more secure, then we are just going to see more of it.

Ms. Rashid: I believe your question with respect to Project Thread as well goes back to your first question about how the act has gone away from the basic values of the Charter. Project Thread involved 21 individuals who were arrested and detained on very flimsy evidence, many of them students of Muslim or Pakistani origin. Certainly, it created an ostracizing of that community and discrimination against those individuals. They are now let go, but they will feel the effects of what happened for the rest of their lives. We have moved on. That in itself offends the basic values of the Charter and what we understand to be the rule of law, and we should take into account that discrimination factor.

Mr. Mia: To add one thing about Project Thread, the 21 south Asians who were detained after the great blackout of 2003, the detention provision used was of even a lower threshold than security certificates, but did not require a certificate to be signed by the minister. It was just some sort of suspicious detention. They were suspicious; they detained them. It was everywhere. Ernie Eves used it in his election promos, keeping us safe from the blackout, from SARS and the terrorist threat. They were the headlines of the day. Even after that passed, the stigma was still with them when it started to fall apart quickly.

I looked at the evidence. I recommend that you look at the little sheet the RCMP put out, indicating that they slept in a room together, that they slept on the floor, that they had poor cooking

La présidente : Puis-je vous interrompre un instant? Pourriez-vous être concis dans vos explications, car le sénateur Fraser et le sénateur Kinsella veulent poser une brève question avant qu'on ne termine.

M. Morris : Je ne peux vous décrire la situation à Toronto, mais je peux vous dire, en tant que praticien en immigration à Ottawa, ce que je sais : la plus grande peur de tout immigrant est que quelqu'un pointe le doigt vers lui de cette façon et l'associe à une activité ou à un groupe proscrié. Lorsque ça arrive à une personne, ses droits en vertu de la loi commencent à se désintégrer, et elle se trouve même isolée de la communauté.

Dans le cadre de ma pratique, ça donne vraiment froid dans le dos. Je peux vous dire que bon nombre de gens des communautés arabe et musulmane se sont fait interroger, au cours de ma pratique, par des responsables de la sécurité qui voulaient leur demander des informations au sujet de leurs amis et de membres de leur communauté; on les a même menacés en leur disant que leur demande ne serait pas approuvée s'ils ne fournissaient pas ces renseignements, et qu'on pourrait effectuer d'autres vérifications de sécurité à leur sujet, si c'était ce qu'ils voulaient. Ça donne vraiment froid dans le dos. Tant que les forces de sécurité considéreront les membres de ces communautés comme des sources de renseignements potentielles, au lieu de participants éventuels aux mesures visant à rendre notre pays plus sécuritaire, nous verrons encore ce genre de choses arriver.

Mme Rashid : Je crois que votre question au sujet du projet « Thread » rejoint également votre première question relativement à la manière dont la loi s'est éloignée des valeurs fondamentales de la Charte. Dans le cadre de ce projet, 21 personnes, dont bon nombre d'étudiants d'origine musulmane ou pakistanaise, ont été arrêtées et détenues à la lumière d'éléments de preuve peu convaincants. Résultat manifeste : l'ostracisation de cette communauté, et discrimination contre ces personnes. On les a maintenant relâchés, mais elles ressentiront les effets de ce qui s'est passé jusqu'à la fin de leur vie. Nous avons passé à autre chose. Cette situation en elle-même va à l'encontre des valeurs fondamentales de la Charte et de la règle de droit, au sens où nous l'entendons, et nous devrions tenir compte de ce facteur de discrimination.

M. Mia : J'aimerais ajouter autre chose au sujet du projet « Thread » : les dispositions prises relativement à la détention des 21 Asiatiques du Sud qui ont été arrêtés après la grande panne d'électricité de 2003 limitaient encore moins les pouvoirs que les certificats de danger pour la sécurité, n'exigeant pas la signature du certificat par la ministre. Ce n'était que la détention de suspects. Ils étaient suspects, alors on les a mis en détention. On en a parlé partout. Ernie Eves s'en est servi pour sa campagne électorale, soulignant que le but est de nous protéger contre les pannes d'électricité, le SRAS et la menace terroriste. Ils ont fait la manchette partout cette journée-là. Mais même après que la poussière a retombé, ils étaient toujours stigmatisés lorsque tout s'est mis à aller de mal en pis.

J'ai examiné la preuve. Je vous recommande de jeter un coup d'œil à la petite feuille préparée par la GRC, dans laquelle on précise que ces gens dormaient tous par terre dans la même pièce,

skills, and that they came from a part of south Asia known for Islamic extremism. They were lazy students too; that was one of the things, and it goes back to how we can inform ourselves when we use our resources and avoid these embarrassments.

As my colleague mentioned, the devastating human effects for those people are still there, but, as human beings, we forget and move along. This is the problem with the detention provisions. For those who say security certificates and these sorts of things are administrative measures, who are we fooling? These are semantics. When you detain someone, does it matter if he is detained under a security certificate or charged with a crime? Detention is detention, and the same standard should apply.

Mr. Trudell: It was a new tool used without information, with no discretion and no discipline. That is the basis for what could happen. What would have happened if no one had found out about it? All of a sudden, the news media started to follow this and, at the end of the day, “threadbare” is a pretty good description for it. There was no education, discipline or understanding by those officers out there who made these arrests. The tools were there, and they grabbed them. That is the problem.

In something I was reading yesterday I came across this line from Jonathan Swift, who you could imagine must have been testifying here: “Laws are like cobwebs, which may catch small flies, but let wasps and hornets break through.”

Senator Kinsella: I have three short questions to Mr. Morris. The subject of “torture” came up in our discussion. Would you confirm for the committee that, pursuant to the International Covenant on Civil and Political Rights, the right to be free from torture is not a right that can ever be derogated from?

Mr. Morris: I would agree with that. In the hierarchy of international human rights, I would say that the right to be free from torture is almost the very highest.

Senator Kinsella: If you look at Article 4 of that covenant, which is adopted by Canada and is an obligation under international human rights for Canada, even in times of national emergency, when the life of the nation itself is threatened, there are certain rights that cannot be derogated from, and the right to be free from torture is one of them.

Ms. Rashid and Mr. Mia, I want to ask questions with respect to the issue of charities, and in particular the charities in the Muslim communities in Canada and the tremendous amount of humanitarian work that those charities do both domestically and internationally. Can you advise the committee whether this

qu'ils ne savaient pas beaucoup faire la cuisine et qu'ils venaient d'une région de l'Asie du Sud connue pour son extrémisme islamique. C'était également des étudiants paresseux; c'était l'une des choses, et tout cela montre que nous pouvons nous tenir informés en utilisant nos ressources, ce qui pourrait nous éviter bien des embarras.

Comme l'a précisé ma collègue, ces gens ressentent encore les effets dévastateurs de ce qui est arrivé, mais, en tant qu'êtres humains, nous oublions et passons à autre chose. C'est le problème qui se pose avec les dispositions relatives à la détention. Qui essayons-nous de duper en disant que les certificats de danger pour la sécurité et autres applications du genre sont des mesures administratives? C'est une question de sémantique. Lorsqu'on détient quelqu'un, quelle différence cela fait-il si c'est en vertu d'un certificat de danger pour la sécurité ou d'une accusation au criminel? Dans les deux cas, c'est la détention, et les mêmes normes devraient s'appliquer.

M. Trudell : C'était un nouvel outil utilisé sans information, sans discrétion et sans discipline. C'est un exemple patent de ce qui pourrait arriver. Qu'est-ce qui serait arrivé si personne ne s'en était aperçu? Tout d'un coup, les médias ont suivi ces événements, et, au bout du compte, on peut facilement dire qu'ils avaient « usés jusqu'à la corde » ce sujet. Les agents qui ont procédé aux arrestations n'étaient pas bien informés, n'avaient pas de discipline ni ne comprenaient les enjeux. Les outils étaient là, et ils s'en sont tout simplement servis. C'est justement le problème. C'est là que le bât blesse.

En lisant un ouvrage hier, je suis tombé sur la phrase suivante de Jonathan Swift, qui, vous devez l'imaginer, devait probablement témoigner ici : « Les lois sont semblables aux toiles d'araignée, qui attrapent les petites mouches, mais laissent passer guêpes et frelons. »

Le sénateur Kinsella : J'ai trois brèves questions pour M. Morris. Nous avons abordé la question de la « torture » au cours de nos discussions. Pourriez-vous confirmer à l'intention du Comité que, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la protection contre la torture est un droit auquel on ne peut déroger en aucune circonstance?

M. Morris : Je crois bien que c'est le cas. Parmi les droits universels de la personne, je dirais que le droit à la protection contre la torture est sûrement classé, par ordre d'importance, presque au-dessus de tous.

Le sénateur Kinsella : Si vous examinez l'article 4 de ce pacte, adopté par le Canada en vertu de ses obligations relatives aux droits universels de la personne, vous constaterez que, même en cas d'urgence nationale ou si le pays entier est menacé, on ne peut déroger à certains droits, entre autres le droit à la protection contre la torture.

Madame Rashid et monsieur Mia, je voudrais vous poser des questions au sujet des organismes de charité, notamment ceux des communautés musulmanes au Canada, qui accomplissent de très grandes œuvres humanitaires à l'échelle nationale et internationale. Pourriez-vous dire au Comité si, d'après vous, la

legislation, in particular, and other legislation of a similar vein, impedes the humanitarian work of Muslim charities both domestically and internationally?

Mr. Mia: I can say that from my understanding, it has in several ways. I cannot speak to particular cases, but there are de-registration processes. I do not know if they have been used. As I mentioned in my submission on the use of the powers themselves, it is the soft use, the chill, that sends out the message. You then have members in the communities not wanting to participate. They do not want to donate. In Islam, one of the five pillars of the faith is charity — to give, to give to others, to give to Muslims. Unfortunately, from the countries where Muslims are a majority, there are humanitarian needs. The problem is that the loosey-goosey offences in the act, like “facilitation” and “participation,” mean that you can pull the thread through and an innocent donor can then be caught. I think people in the community have figured this out. Therefore, they are wary because, even if 99.9 per cent of something goes to good works, the other 0.1 per cent assists someone. It is not even if it assists someone engaged in terrorist activity. It would be giving aid or a benefit to a terrorist.

Arguably, in Sri Lanka and Aceh Province, many of these groups are complex and engage in other activities as well. If MSF donated something or, through one of their water purification setups, gave a drink of water to an LTTE member — and this is a bit far-fetched, but I am just trying to show how this might play out — that person would have received a benefit. Or if they gave medical aid to an LTTE member who was hurt by the tsunami, that would be covered, because it does not say “giving assistance to those engaged in combat or in terrorist activities”; it says “giving aid to this group or organization.” So there is a drying up of funds. Not just Muslim charities, but mainstream charities are also speaking about this. There is a chill, because anyone can get caught up in the web of law.

Senator Kinsella: Not mainstream charities.

Mr. Trudell, in your opinion, did the Canadian military violate any domestic legislation when it turned over to the Americans those captured in Afghanistan, who ended up in Guantanamo Bay?

Consider that a couple of years ago Parliament passed legislation relating to the extradition from Canada of persons accused of capital crimes, and the question was whether a guarantee would be sought from the jurisdiction seeking the extradition of a person so accused that the death penalty not be sought. When Canadian agents — the military — turned over to the Americans those captives, was there a requirement that Canada be assured that the death penalty would not be sought?

loi à l'étude en particulier et d'autres lois dans la même veine nuisent aux œuvres humanitaires des organismes de bienfaisance musulmans au pays et ailleurs dans le monde?

M. Mia : À ma connaissance, c'est ce qui s'est passé à plusieurs égards. Je ne peux renvoyer à des cas spécifiques, mais on a prévu des mesures permettant de retirer l'enregistrement de ces organismes. Je ne sais pas si on les a appliquées. Comme je l'ai précisé dans mon mémoire sur l'utilisation des pouvoirs proprement dits, c'est leur utilisation en douce qui fait peur et envoie le message. Ce qui arrive alors, c'est que les membres des communautés ne veulent pas participer. Ils ne veulent pas contribuer. En Islam, l'un des cinq piliers de la foi est la charité : donner en général, donner aux autres et donner aux musulmans. Malheureusement, dans les pays où les musulmans sont en majorité, il faut répondre à des besoins humanitaires. Le problème, c'est que, en raison de dispositions trop générales dans la loi au sujet de certaines infractions comme la « commission » et la « participation », un donateur innocent peut être arrêté. Je crois que les gens dans la communauté se sont rendu compte de ça. Par conséquent, ils sont prudents, car, même si 99,9 p. 100 des dons servent à de bonnes œuvres, le 0,1 p. 100 restant peut servir aux fins personnelles de quelqu'un. Ce n'est même pas le fait d'aider quelqu'un engagé dans des activités terroristes. C'est le fait d'offrir de l'aide ou un avantage à un terroriste.

On pourrait soutenir que, au Sri Lanka et dans la province d'Aceh, bon nombre de ces groupes sont complexes et sont aussi engagés dans d'autres activités. Si Médecins sans frontières donnait quelque chose ou offrait un verre d'eau tirée de l'un de leurs systèmes de purification d'eau à un membre des TLET — et cela est un peu tiré par les cheveux, mais j'essaie seulement d'illustrer ce qui pourrait se passer —, cette personne recevrait alors un avantage. Ou bien, s'ils offraient des soins médicaux à un membre des TLET blessé à la suite du tsunami, ce serait acceptable, car on ne dit nullement qu'il ne faut pas aider les personnes engagées dans des activités de combat ou des activités terroristes; on dit qu'il ne faut pas aider ce groupe ou cette organisation. Par conséquent, les fonds s'épuisent de plus en plus. Et cela ne touche pas seulement les organismes de bienfaisance musulmans, car les grands organismes de bienfaisance se plaignent également de cette situation. On a peur, car n'importe qui peut se retrouver dans les filets de la loi.

Le sénateur Kinsella : Pas les grands organismes de bienfaisance.

Monsieur Trudell, à votre avis, est-ce que l'armée canadienne a enfreint une loi nationale en remettant entre les mains des Américains les prisonniers capturés en Afghanistan, qui se sont retrouvés à la baie de Guantanamo?

Imaginez que, il y a quelques années, le Parlement a adopté une loi relative à l'extradition du Canada des personnes accusées d'un crime passible de la peine de mort, et la question était de savoir si on chercherait à obtenir de l'administration voulant l'extradition d'une personne accusée d'un tel crime une garantie selon laquelle on ne lui imposerait pas la peine de mort. Lorsque les agents canadiens — les militaires — ont remis ces captifs aux Américains, le Canada s'est-il assuré qu'on n'imposerait pas la

Were other Canadian laws violated by turning them over to conditions where *habeas corpus*, along with many other human rights guarantees, was non-existent?

Mr. Trudell: I should retain counsel before I answer the question. My understanding of the situation is that some rights to a hearing under the Geneva Convention were not followed. Optically, it seemed that there were short cuts, and it seemed to me that it was improper. There may have been other circumstances, but there seemed to be a short cut from the proper procedures as we know them.

Senator Fraser: Mr. Trudell, your ombudsman would receive regularly reports of all uses of investigative hearings, of preventive arrests, of the exercise of ministerial powers over disclosure, and many other kinds of information. Somewhere along the line this person or establishment, this ombudsman, might end up being a bit of a "big brother" in its own right, if you are centralizing access to all secrets?

Mr. Trudell: I do not anticipate that this person would operate all alone. Rather, this person would be responsible, ultimately, to report to Parliament. It is that one other step — that independent organization — that has to be informed of the use of a special powers under this legislation that may allow for caution and for someone to think twice before acting.

For example, in the material from the Canadian Bar Association, you will see at page 42, under the heading, "Privacy, Access to Information and PIPEDA," that "sections 87, 103 and 104 of the Anti-terrorism Act amended the Access to Information Act, the Privacy Act and the Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA) respectively, to permit the Attorney General of Canada to issue a certificate..." and so on.

Our position would be that the ombudsman would have to be informed if the Attorney General intended to do that. The mechanics of how expansive this office would be have yet to be determined, but we think that this independent agency would provide the proper check and balance as the conscience of the system. We have not examined all the possible ramifications or all the possible uses of this office. If it is in place and is independent of Parliament, then it may offer the balance that is missing. Secrecy is the problem. The government agencies would be charged with placing the information before this agency or person.

Senator Fraser: You also suggest that all information shared with foreign governments should be submitted through the ombudsman, practically speaking. I have some difficulty envisioning how that would work in urgent cases.

peine de mort? A-t-on enfreint d'autres lois canadiennes en les transférant dans des conditions où l'*habeas corpus*, de même que beaucoup d'autres garanties relatives aux droits de la personne, était inexistant?

M. Trudell : Je devrais consulter un avocat avant de répondre à cette question. À ma connaissance, certains des droits à une audience en vertu de la Convention de Genève n'ont pas été respectés. À première vue, il semble qu'on ait pris des raccourcis, et j'ai l'impression qu'il y a eu des irrégularités. Peut-être faudrait-il tenir compte d'autres facteurs, mais il semble qu'on n'ait pas bien suivi les procédures établies.

Le sénateur Fraser : Monsieur Trudell, votre ombudsman recevrait régulièrement des rapports sur les cas où on a procédé à des audiences d'enquête, à des arrestations préventives, à l'exercice des pouvoirs ministériels en matière de communication de la preuve et bien d'autres genres de renseignements. Quelque part dans tout ça, cette personne ou institution, cet ombudsman ne pourrait-il pas devenir lui-même un « dictateur » si vous centralisez l'accès à tous les secrets?

M. Trudell : Je ne crois pas que cette personne travaillerait seule. Elle serait plutôt celle qui, au bout du compte, devrait rendre des comptes au Parlement. C'est cette autre instance — cette organisation indépendante — qui doit en être informée lorsqu'on utilise des pouvoirs spéciaux en vertu de la loi, afin que cela se fasse avec prudence, et qu'on y pense deux fois avant d'agir.

Par exemple, dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien, vous pourrez voir à la page 42, à la section portant sur la protection des renseignements personnels, l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, que les articles 87, 103 et 104 de la Loi antiterroriste modifiaient la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE) respectivement, afin de permettre au procureur général du Canada d'émettre un certificat et de prendre d'autres mesures du genre.

Notre position est que l'ombudsman devrait être avisé lorsque le procureur général a l'intention de faire ça. Tous les rouages liés à l'ampleur de cette charge ne sont pas encore déterminés, mais nous croyons que cet organisme indépendant devrait apporter le juste équilibre en étant la conscience du système. Nous n'avons pas examiné toutes les ramifications ou utilisations possibles de cette charge. Si elle était établie de façon indépendante du Parlement, cette charge pourrait offrir l'équilibre manquant. Le secret, c'est ça, le problème. Les organismes gouvernementaux seraient chargés de présenter l'information à cet organisme ou à cette personne.

Le sénateur Fraser : Vous proposez également qu'en pratique toute l'information échangée avec les gouvernements soit d'abord présentée à l'ombudsman. J'ai un peu de difficulté à voir comment cela s'appliquerait en cas d'urgence.

Mr. Trudell: It is a difficult issue to discuss, because Commissioner O'Connor will rule on it. Before the information was sent to the United States that resulted in having a person transferred to Syria, if it had been brought to the attention of an independent person, an ombudsman, would events have proceeded in the same way? Perhaps not.

Senator Fraser: If we had a case of someone slipping through our net and heading to the United States with the intent to blow up a major building with many thousands of people in it and the capacity to do so in the trunk of his car, would we call the ombudsman and listen to the recorded message to call back during office hours?

Mr. Trudell: No. You have to give an ombudsman the proper tools to do the job. If you were the ombudsman and I was the branch of government making such an arrest, I would tell you what we were doing. I would want you to know about it. You would ask whether we had done A, B and C or had followed a certain procedure, but you would not tell me to stop. This is imperfect, but it is akin to the Senate with its sober, second thought.

Senator Fraser: All human institutions are imperfect. This has been enlightening.

The Chairman: I thank all of our witnesses for their testimony today; it has added greatly to our deliberations.

Senator Jaffer: I understand that we have the Commissioner of the RCMP appearing next week.

The Chairman: Yes.

Senator Jaffer: Would it be possible to obtain the report on racial profiling prior to that meeting?

The Chairman: Certainly; we will follow that up.

The committee adjourned.

M. Trudell : C'est plutôt difficile de discuter de cette question, car le commissaire O'Connor doit prendre une décision à ce sujet. Avant qu'on ait transmis l'information aux États-Unis et que cela ait amené le transfert d'une personne en Syrie, si l'information avait été portée à l'attention d'une personne indépendante, un ombudsman, est-ce que les événements se seraient déroulés de la même manière? Peut-être pas.

Le sénateur Fraser : Si quelqu'un arrivait à passer à travers notre filet de sécurité et à se rendre aux États-Unis avec l'intention de faire sauter un édifice principal où travaillent des milliers de gens, et qu'il ait tout ce qu'il lui faut dans le coffre de son auto, est-ce que nous tomberions sur un message enregistré nous demandant de rappeler pendant les heures d'ouverture si nous appelions l'ombudsman?

M. Trudell : Non. Nous devons nous assurer que l'ombudsman a les outils requis pour effectuer le travail. Si vous étiez l'ombudsman et que j'étais le secteur du gouvernement qui doit faire ce genre d'arrestation, je vous dirais ce que nous faisons. Je voudrais que vous le sachiez. Vous voudriez savoir si nous avons fait telle ou telle chose pour appliquer une certaine procédure, mais vous ne me diriez pas d'arrêter. Ce n'est pas parfait, mais ce n'est pas loin du Sénat et de son processus de second examen objectif.

Le sénateur Fraser : Toutes les institutions humaines sont imparfaites. Tout cela a été très instructif.

La présidente : Je remercie tous les témoins de leur témoignage d'aujourd'hui : vous avez apporté beaucoup à nos délibérations.

Le sénateur Jaffer : Je crois savoir que le commissaire de la GRC doit comparaître devant notre Comité la semaine prochaine.

La présidente : Oui.

Le sénateur Jaffer : Est-ce que nous pourrions obtenir le rapport sur le profilage racial avant cette réunion?

La présidente : Bien sûr, nous allons nous en occuper.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

Canadian Bar Association:

Susan T. McGrath, President;

Greg P. DelBigio, Chair, Legislation and Law Reform Committee,
and Vice-Chair, National Criminal Justice Section;

Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Afternoon meeting

As a panel:

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William M. Trudell, Chair.

Canadian Muslim Lawyers Association:

Ziyyaad Mia, Former Director;

Faryal Rashid, Member.

Canadian Lawyers for International Human Rights:

David Morris, Former Member of Board of Directors.

TÉMOINS

Séance du matin

Association du Barreau canadien :

Susan T. McGrath, présidente;

Greg P. DelBigio, président, Comité de la législation et réforme du
droit et vice-président, Section nationale du droit pénal;

Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Séance de l'après-midi

En table ronde :

Conseil canadien des avocats de la défense :

William M. Trudell, président.

Canadian Muslim Lawyers Association :

Ziyyaad Mia, ancien directeur;

Faryal Rashid, membre.

Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde :

David Morris, ancien membre du Conseil d'administration.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, May 9, 2005

Le lundi 9 mai 2005

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Twenty-first and twenty-second meetings on:

Vingt et unième et vingt-deuxième réunions concernant :

A comprehensive review of the provisions and operation of
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Austin, P.C.	Kinsella
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.
Jaffer	

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
* Austin, C.P.	Kinsella
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.
Jaffer	

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 9, 2005
(22)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C. and Lynch-Staunton (7).

Other senators present: The Honourable Senators Christensen, Losier-Cool, Mercer and Prud'homme, P.C. (4).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Royal Canadian Mounted Police:

Giuliano Zaccardelli, Commissioner;

Wayne Hanniman, Inspector.

The Chair made a statement.

Mr. Zaccardelli made a statement and answered questions.

At 12:02 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

OTTAWA, Monday, May 9, 2005
(23)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 12:35 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (9).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 9 mai 2005
(22)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., et Lynch-Staunton (7).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Christensen, Losier-Cool, Mercer et Prud'homme, P.C. (4).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Gendarmerie royale du Canada :

Giuliano Zaccardelli, commissaire;

Wayne Hanniman, inspecteur.

La présidente fait une déclaration.

M. Zaccardelli fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 2, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 9 mai 2005
(23)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 12 h 35, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (9).

Other senator present: The Honourable Senator Carstairs, P.C. (1).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner;

Raymond D'Aoust, Assistant Privacy Commissioner;

Patricia Kosseim, General Counsel, Legal Services.

Canada Border Services Agency:

Alain Jolicoeur, President;

David Dunbar, A/Head of Legal Services;

Claudette Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch;

Candice Breakwell, Director, Legislative Affairs and ATIP.

The Chair made a statement.

Ms. Stoddart submitted a brief, made a statement and, with Mr. D'Aoust and Ms. Kosseim, answered questions.

At 2:00 p.m. the committee suspended.

At 2:10 p.m. the committee resumed.

Mr. Jolicoeur made a statement and, together with Mr. Dunbar, answered questions.

At 3:36 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Carstairs, C.P. (1).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée;

Raymond D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie privée;

Patricia Kosseim, avocate générale, Services juridiques.

Agence des services frontaliers du Canada :

Alain Jolicoeur, président;

David Dunbar, chef des services juridiques par intérim;

Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi;

Candice Breakwell, directrice, Affaires législatives et Accès à l'information et protection des renseignements personnels.

La présidente fait une déclaration.

Mme Stoddart présente un mémoire, fait une déclaration et, avec l'aide de M. D'Aoust et de Mme Kosseim, répond aux questions.

À 14 heures, la séance est suspendue.

À 14 h 10, la séance reprend.

M. Jolicoeur fait une déclaration et, avec l'aide de M. Dunbar, répond aux questions.

À 15 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 9, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: This is the twenty-first meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of the committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, in Washington D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our legislation, and we agreed. The deadline for the passage of this bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was very difficult to thoroughly assess the potential impact of the legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a much less emotionally charged public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed this study we will make a report to the Senate that will outline any issue that we think should be addressed and allow the results of our work to be available to the Canadian public and, of course, to the government. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment and legal experts, as well as those involved in enforcement and intelligence gathering.

On April 11 we heard from the Commissioner of the RCMP, Giuliano Zaccardelli. Time constraints and a great deal of interest within the committee prevented us from having a thorough discussion, and the commissioner has agreed very cheerfully to come back and sit with us again to follow up on that initial conversation.

Colleagues, he is accompanied at the table today by Inspector Wayne Hanniman. We always tend to run overtime here, so please keep the questions and answers as brisk as they can be.

Have you got an opening statement?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 9 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 heures pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, il s'agit de la 21^e séance au cours de laquelle le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste accueille des témoins.

Pour le bénéfice de nos spectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes menées contre les villes de New York et de Washington et l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Compte tenu de l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Nous avons accepté, et la date limite pour l'adoption du projet de loi a été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement reverrait au bout de trois ans les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens, en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion.

Les travaux de notre comité spécial représentent la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat. Quand nous aurons terminé notre étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons le résultat de nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. Par ailleurs, la Chambre des communes se livre actuellement à un exercice analogue.

Le comité a rencontré jusqu'ici des ministres et des fonctionnaires, des juristes et des experts canadiens et étrangers qui connaissent bien les menaces terroristes ainsi que des organismes de renseignement et d'application de la loi.

Le 11 avril, nous avons entendu le commissaire de la GRC, M. Giuliano Zaccardelli. Des contraintes de temps et le vif intérêt des membres du comité nous ont empêchés d'avoir une discussion complète, et le commissaire a accepté volontiers de revenir pour que nous puissions poursuivre cette conversation initiale.

Collègues, le commissaire est accompagné aujourd'hui par l'inspecteur Wayne Hanniman. Comme nous avons toujours tendance à dépasser le temps qui nous est imparti, je vous invite à poser des questions et à donner des réponses le plus concises possible.

Avez-vous une déclaration liminaire?

Giuliano Zaccardelli, Commissioner, Royal Canadian Mounted Police: Madam Chairman, I have a very short statement that I would like to start off with.

[Translation]

Madam Chairman, I thank you very much for the opportunity to be here today to continue the review of Canada's Anti-terrorism Act.

[English]

When I was here on April 11, I had with me the OPP Commissioner Gwen Boniface and the Chief of Ottawa Police Service Vince Bevan. During that discussion we highlighted three things from our perspective. First, that law enforcement's integrated and measured response to terrorism is consistent with the Anti-terrorism Act that respects the rule of law. Second, law enforcement fully respects the equality, rights and freedoms of all individuals while pursuing the goal of ensuring safe homes and safe communities in Canada. Third, law enforcement in this country views the Anti-terrorism Act as a Canadian solution to a global problem that aims to prevent, deter and disrupt terrorist acts from happening, and provides consequences for those who commit these criminal acts.

[Translation]

I believe that our responsibility here today is to ensure that we as a country and as police organizations have the legislative tools to protect the safety and security of all Canadians, to prevent and deter terrorist activity in Canada and to assist our international partners to do the same in their countries.

[English]

That is my very short statement, Madam Chairman, and I would be glad to answer all questions from the senators this morning.

Senator Lynch-Staunton: When you were last here I brought up the question of closing detachments in Quebec. I was tempted to bring that up again but in a different form. The matter was pretty well discussed in the house and in the committee, which made a report recommending the reopening of the detachments. That report was adopted by the House of Commons and supported by a number of police associations, mayors, Regional County Municipalities, MRCs, and so forth.

What disturbs me is during the discussion in the House of Commons, the parliamentary secretary to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness said, regarding the motion of the committee recommending the reopening of the detachments:

M. Giuliano Zaccardelli, commissaire, Gendarmerie royale du Canada : Madame la présidente, j'ai une brève déclaration d'ouverture.

[Français]

Madame la présidente, tous mes remerciements pour m'avoir donné cette occasion de témoigner sur la révision de la Loi antiterroriste canadienne.

[Traduction]

Lors de ma dernière comparution devant vous, le 11 avril, j'étais accompagné de Mme Gwen Boniface, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario et de M. Vince Bevan, chef du Service de police d'Ottawa. À cette occasion, nous avons insisté sur trois aspects importants dans notre optique. Premièrement, la réponse intégrée et mesurée des forces policières au terrorisme en vertu de la Loi antiterroriste respecte la primauté du droit. Deuxièmement, les autorités policières respectent pleinement l'égalité et les droits et libertés individuels dans leurs efforts pour garantir des foyers et des collectivités sûrs au Canada. Troisièmement, les autorités policières sont d'avis que la Loi antiterroriste est une solution canadienne à un problème mondial, une solution qui vise à empêcher la perpétration d'actes terroristes, à en perturber l'exécution, à dissuader les terroristes potentiels et à imposer des conséquences à ceux qui se rendent coupables de ce genre d'actes criminels.

[Français]

Je pense que notre devoir est de nous assurer qu'en tant que pays et que service de police, nous disposons de législation utile, nous permettant d'assurer la protection de tous les Canadiens, de prévenir et dissuader les activités terroristes au Canada et d'aider nos partenaires mondiaux à en faire de même chez eux.

[Traduction]

C'était là ma brève déclaration, madame la présidente. Je répondrai maintenant volontiers à toutes les questions que pourraient vouloir me poser les sénateurs ce matin.

Le sénateur Lynch-Staunton : Lorsque vous avez comparu ici la dernière fois, j'ai soulevé la question de la fermeture de détachements au Québec. Je suis tenté d'y revenir encore une fois, mais sous une forme différente. Cette question a fait l'objet de nombreuses discussions à la Chambre et au comité, ce dernier ayant recommandé dans son rapport la réouverture des détachements en question. Ce rapport a été adopté par la Chambre des communes et il a reçu l'appui d'un grand nombre d'associations de policiers, de maires, de municipalités régionales de comté, de MRC, et ainsi de suite.

Ce qui me dérange, c'est qu'au cours de la discussion à la Chambre des communes, le secrétaire parlementaire de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a déclaré ce qui suit au sujet de la motion du comité recommandant la remise en service des détachements :

In addition to challenging the legislated authority of the commissioner of the RCMP, the passage of this motion would have a detrimental impact on Canadians. There would be a serious impact on public safety and the ability of the RCMP to deal with current and emerging priorities in Quebec; namely organized crime, terrorism and the protection of our shared border with the United States.

Honourable members who support the motion put at risk the ability of the RCMP to address these priorities and are jeopardizing not only the safety of Quebec and Quebecers, but of all Canadians.

That is quite an accusation. The minister herself chimed in the following day when in answer to a question from one of her colleagues regarding the motion, she said:

More concerning is the fact that members of his own party, —

She meant a member of the Conservative party who happened to be the justice critic:

— with a separatist Bloc, are the ones asking the House to overturn the RCMP's deployment plan. They want to reverse an independently made operational decision of an agency which must and does operate at arm's length from the government of the day.

The member's outrageous comments are undermining the integrity of our national police force.

My question to you, commissioner, is do you agree with the minister and her parliamentary secretary that anyone, and that includes a member of this committee, who questions an RCMP operational decision is undermining the integrity of our national police force, putting at risk the ability of the RCMP to address priorities and jeopardizing the safety of all Canadians? This is not meant to be a sarcastic trick question. It is meant to determine fundamentally what the role of a parliamentarian is when it comes to questioning senior officials of our national police force. Must they be limited in questioning, particularly, the day-to-day operations of the force? If so, I have no more questions.

Mr. Zaccardelli: Thank you for that very important question, senator. As a public servant, as the commissioner of the RCMP, under the parliamentary system I am accountable to the minister and, through the minister, to Parliament. I have never had any question or any doubt about that, and that is 100 per cent of the time. That is why I am here today, and as the chair has said, I actually look forward to these sessions because these sessions allow me to exchange ideas and to hear from the elected officials of this country in terms of what is going on.

I agree with the parliamentary secretary and with the minister when it comes to the issue of deploying the resources of the RCMP in the most effective and efficient way. From the very beginning of our existence, we have been constantly deploying

Outre qu'elle remettrait en cause le pouvoir que la loi confère au commissaire de la GRC, l'adoption de cette motion aurait des effets néfastes pour les Canadiens. Elle aurait de sérieuses répercussions sur la sécurité publique et sur la capacité de la GRC de s'attaquer aux priorités actuelles et nouvelles au Québec, à savoir, les organisations criminelles, le terrorisme et la protection de la frontière que nous partageons avec les États-Unis.

Les députés qui appuient la motion mettent en péril la capacité de la GRC d'appliquer ces priorités et nuisent à la sécurité non seulement du Québec et des Québécois, mais aussi de tous les Canadiens.

La ministre elle-même en a rajouté le lendemain lorsqu'en réponse à une question de l'un de ses collègues au sujet de la motion, elle a déclaré :

Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que c'est son propre parti...

Elle voulait dire un député du Parti conservateur qui se trouvait être le porte-parole en matière de justice :

... de concert avec le Bloc séparatiste, qui demande à la Chambre d'annuler le plan de redéploiement de la GRC. Ces deux partis veulent faire renverser la décision opérationnelle indépendante d'un organisme qui fonctionne et doit fonctionner de manière autonome, séparément du gouvernement.

Les commentaires scandaleux du député sapent l'intégrité de notre force de police nationale.

Voici ma question, monsieur le commissaire. Souscrivez-vous aux propos de la ministre et de son secrétaire parlementaire voulant que quiconque — et cela inclut un membre de notre comité — remette en question une décision concernant le fonctionnement de la GRC porte atteinte à l'intégrité de notre force de police nationale, mine la capacité de la GRC de réaliser ses objectifs prioritaires et compromet la sécurité de l'ensemble des Canadiens? Ne prenez pas cela pour une question piège sarcastique. En la posant, je souhaite déterminer quel est le rôle des parlementaires qui interrogent des hauts fonctionnaires de notre force de police nationale. Doivent-ils limiter leurs questions, particulièrement en ce qui concerne les opérations quotidiennes de la force? Si tel est le cas, je n'ai pas d'autres questions.

M. Zaccardelli : Je vous remercie de cette question très importante, sénateur. En tant que fonctionnaire, en tant que commissaire de la GRC, dans le contexte du système parlementaire, je suis tenu de rendre des comptes au ministre et, par l'entremise du ministre, au Parlement. Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il doit en être ainsi en tout temps. Voilà pourquoi je suis ici aujourd'hui et, comme la présidente l'a dit, je suis toujours enthousiaste à l'idée de participer à ces séances car elles me permettent d'échanger des idées avec les représentants élus du pays et d'entendre leurs opinions sur ce qui se passe.

Mais pour ce qui est de déployer les ressources de la GRC de la façon la plus efficace et efficace possible, je suis d'accord avec le secrétaire parlementaire et la ministre. Depuis sa création, la GRC a constamment déployé et redéployé ses ressources partout

and redeploying resources throughout this country to meet the threats that we face. In 1876, our headquarters and our resources were at Fort Macleod, Alberta. Those resources were transferred to Fort Walsh, Saskatchewan, to meet the threat that was coming from the American side of the border. It has been going on ever since. Every day we do that.

We analyze and study to the best of our ability the intelligence and threats we face, and we try to align our limited resources to deal with them in the most effective way. In our common law system, it has been very clear that the commissioner takes his general direction from the government. However, the deployment of resources, how we deal with operational matters, the threats, whether they be criminal threats or terrorist threats, are then left to the commissioner to decide how best to deploy resources.

I do not do that in isolation. I do that with great consultation, and I listen to a huge variety of people. I have more advisory committees, I think, than any other public official in this country. I have an advisory committee that deals with visible minority issues. I have a national advisory committee that helps me deal with Aboriginal issues. We have a multitude of community groups, and they all give me information. However, at the end of that day, as the commissioner, I am charged under the act to make the best decision possible in terms of deploying resources.

Obviously, if my minister loses confidence in me, he or she has every right to ask that I leave that post. I would willingly do that, if that was the case; but that is my responsibility.

In this particular situation, I have consulted extensively. I believe, given the limited resources that we have and given the threats as we understand them to the best of our ability, the redeployment in Quebec at this time is the best thing to do.

I am not only doing this in Quebec, senator. I am doing this in a number of areas throughout the country. This is the challenge we face. I am giving my best opinion.

I appreciate the feedback I have received. I have appeared before the parliamentary committee several times, but after taking all that information into consideration, I, as the commissioner, truly believe this is the best thing to do.

We have been talking about border detachments an awful lot, and I think sometimes we misuse certain terms. If you will notice geographically, most of these detachments are not near the border, senator. That is almost irrelevant to the point. The point is, in my view, the regrouping of these resources actually is making Quebec safer, and indeed the rest of Canada safer.

au pays pour contrer les diverses menaces auxquelles nous faisons face. En 1876, notre quartier général et nos ressources étaient concentrés à Fort Macleod, en Alberta. Ces ressources ont ensuite été transférées à Fort Walsh, en Saskatchewan, pour contrer la menace en provenance du côté américain de la frontière. C'est ainsi que l'on procède depuis ce temps-là. Nous nous livrons à cet exercice tous les jours.

Nous étudions et analysons au meilleur de nos connaissances les renseignements et les menaces et nous tentons de déployer nos ressources restreintes pour y faire face le plus efficacement possible. Dans notre système de common law, il est très clair que le commissaire reçoit des directives générales du gouvernement. Cependant, c'est au commissaire qu'on laisse le soin de décider comment il convient de déployer de façon optimale les ressources, de décider des opérations pour contrer toutes les menaces, qu'elles soient de nature criminelle ou terroriste.

Je ne prends pas ces décisions seul. Je fais énormément de consultations et je sonde l'opinion d'un vaste éventail de personnes. Je crois avoir plus de comités consultatifs que tout autre haut fonctionnaire au pays. Un comité consultatif m'aide à traiter les questions relatives aux minorités visibles. Un autre m'aide à traiter les questions autochtones. Nous avons des échanges avec une myriade de groupes communautaires et ils me fournissent tous de l'information. Cependant, en bout de ligne, en tant que commissaire, la loi me confère la responsabilité de prendre la meilleure décision possible en ce qui concerne le déploiement des ressources.

Évidemment, si mon ministre perd confiance en moi, si ou elle a tout à fait le droit d'exiger que je quitte mes fonctions. Si tel était le cas, je le ferais volontiers; mais c'est ma responsabilité.

Dans le cas qui nous occupe, j'ai mené de vastes consultations. Compte tenu des ressources limitées dont nous disposons et des menaces telles que nous les comprenons, au meilleur de notre capacité, je suis convaincu que le redéploiement des ressources au Québec à ce stade-ci est la meilleure chose à faire.

D'ailleurs, sénateur, je n'agis pas ainsi uniquement au Québec. De nombreuses autres régions un peu partout au pays sont dans le même cas. C'est le défi que nous devons relever. Je fais de mon mieux dans tous les cas.

J'apprécie la rétroaction que j'ai reçue. J'ai comparu devant le comité parlementaire à plusieurs reprises, mais après avoir pris en compte toute cette information, en ma qualité de commissaire, je suis convaincu que c'est la meilleure chose à faire.

Nous avons parlé énormément des détachements frontaliers, et je pense qu'il arrive parfois qu'on utilise mal certains termes. Au plan géographique, vous constaterez, sénateur, que la plupart de ces détachements ne sont pas à proximité de la frontière. Ce facteur n'a pratiquement rien à voir avec la discussion. L'important, à mon avis, c'est que le regroupement de ces ressources fait du Québec, et du reste du Canada, un endroit plus sûr.

Conversely, for me to leave those resources the way they were previously deployed heightens the threat that we face. As the commissioner, I cannot live with that. That is the reason I have come to this decision after several years of study and maybe the most extensive consultation, senator.

I hope I have given you a comprehensive answer.

Senator Lynch-Staunton: Far be it for me to interfere in the day-to-day decisions of any police authority. I was on the public safety commission of the Montreal urban community years and years ago, and the last thing I want to do is exactly that. I think what many of us are looking for is reassurance that this was the right decision, and that reassurance has yet to permeate.

There are other, equally broad questions to be brought up, and let me stop on this one question.

As I understand it, border service guards are unarmed. We discussed that when you were last here, and you indicated quite strongly you were against arming them. We will talk about that another time. I understand they are limited, when they see someone running the border or they want to go after someone suspicious, to about 100 feet from their posts. They cannot go any further than that. For that reason, they have to call in the RCMP.

The RCMP, by closing certain detachments, is further away from the border than they were before, so it would take them longer to get there. Is that correct? If so, where is the increased security to those along the border, if my conclusion is correct?

Mr. Zaccardelli: Senator, I am not certain about the 100 feet from the border.

Senator Lynch-Staunton: There is a limit, I think.

Mr. Zaccardelli: They are responsible at the border. The policy is that it is not just the RCMP. It is the police of local jurisdiction that is called to respond — whoever is the closest police force. In Quebec, for example, or in Ontario, often that will be the Sûreté de Québec or the Ontario Provincial Police.

Senator Lynch-Staunton: They are no closer.

Mr. Zaccardelli: That is right; but again, I have to weigh all this. My challenge in weighing is where I deploy my resources to get the most effective results in terms of providing public safety and security. I have serious organized crime threats and I have serious terrorist threats, so I have to try and put them where I can best respond to that.

À l'inverse, si je maintenant le déploiement de ces ressources tel qu'il était auparavant, la menace qui plane s'en trouverait renforcée. En tant que commissaire, je ne peux accepter cela. Voilà pourquoi, après plusieurs années d'études et une consultation des plus vastes, sénateur, j'en suis venu à cette décision.

J'espère vous avoir fourni une réponse exhaustive.

Le sénateur Lynch-Staunton : Loin de moi l'idée de m'ingérer dans les décisions concernant les opérations quotidiennes de n'importe quelle autorité policière. Il y a des années de cela, j'ai siégé à la commission sur la sécurité publique de la Communauté urbaine de Montréal et la dernière chose que je veux faire, c'est bien de m'ingérer dans le processus décisionnel. À mon avis, bon nombre d'entre nous souhaitent être rassurés qu'il s'agissait là de la bonne décision. Or, ce message rassurant n'a pas encore été diffusé.

Comme il y a d'autres questions, tout aussi vastes, qui méritent d'être soulevées, je n'irai pas plus loin sur le sujet.

Si j'ai bien compris, les gardes affectés au service frontalier ne sont pas armés. Nous en avons discuté lorsque vous êtes venu ici la dernière fois. Vous avez déclaré sans ambages que vous ne voyiez pas l'utilité de les armer. Nous en reparlons une autre fois. Je comprends que leur champ d'action est limité. Lorsqu'ils voient quelqu'un franchir illégalement la frontière ou qu'ils veulent appréhender quelqu'un qui est suspect, ils ne peuvent aller plus loin qu'à 100 pieds de leur poste. Ils ne peuvent pas aller plus loin que cela. Et c'est pour cette raison qu'ils doivent faire appel à la GRC.

À cause de la fermeture de certains détachements, les agents de la GRC se trouvent plus loin de la frontière qu'ils ne l'étaient auparavant. Par conséquent, il leur faut plus de temps pour s'y rendre. Est-ce exact? S'il en est ainsi, si ma conclusion est juste, comment pouvez-vous dire que la sécurité est accrue le long de la frontière?

M. Zaccardelli : Sénateur, je ne suis pas certain que leur intervention soit limitée à 100 pieds à partir de la frontière.

Le sénateur Lynch-Staunton : Il y a une limite, je pense.

M. Zaccardelli : Ils sont responsables à la frontière. Selon la politique en vigueur, la GRC n'est pas la seule force policière qui peut être appelée à la rescousse. On demande à la police locale de répondre — en fait, à la force policière la plus près. Au Québec, par exemple, ou en Ontario, bien souvent ce sera la Sûreté du Québec ou la Police provinciale de l'Ontario.

Le sénateur Lynch-Staunton : Leurs agents ne sont pas plus près.

M. Zaccardelli : C'est juste, mais encore là, je dois pondérer tout cela. Le défi que je dois relever consiste à peser tous ces facteurs pour décider où je devrais déployer mes ressources pour assurer de la façon la plus efficace possible la sécurité publique. Comme je fais face à des menaces sérieuses de la part du crime organisé et d'éléments terroristes, il faut que j'essaie de les déployer aux endroits où je pourrai fournir la meilleure réponse.

Where possible, whenever we can, we also respond to calls from the border. We do that; but even now, even before we made these changes, it was difficult at times to respond immediately. I did not have that capacity to respond. I would literally need a detachment of members dedicated full time by the customs office to respond to 100 per cent to those concerns.

I have never had those resources. I have never been given those resources, so I try to place them strategically so I can best respond to calls from the border and also deal with some of the other priorities. It is a risk assessment issue. Policing is very much doing risk assessments against the greater threats, and deploying to the best of your ability.

Senator Lynch-Staunton: I think you have given the answer, or a part answer, and that is the resources.

In the second round, I want to talk about the integrated border enforcement teams, IBETs. Maybe we will have some reassuring news.

Senator Jaffer: Again, thank you for appearing before the committee, Commissioner Zaccardelli. On behalf of all, I thank your men for the exceptional work they do in protecting our communities. As a young lawyer, I worked with the RCMP and I found the officers to be very sensitive to community issues.

My first question concerns oversight. When Ms. Shirley Heafey, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, appeared before the committee, she talked about an oversight process for national security modeled on the Arar inquiry, which would give to all departments and agencies of government that touch on national security the power to investigate. Certainly, the RCMP would be involved in that. When the Privacy Commissioner appeared before the committee, she recommended in her brief to the committee that judicial oversight be reinstated over the surveillance powers granted in the Anti-terrorism Act. Mr. Zaccardelli, you have stated that you would be open to some kind of oversight. I would be interested in your views on the kind of oversight you would recommend.

Mr. Zaccardelli: Obviously, the issue of review or oversight is a popular discussion these days. As you know, in respect of the Arar inquiry, Justice O'Connor has been given two questions fundamentally to answer. The first is to look into the activities of Canadian officials in terms of what happened to Mr. Maher Arar and, of course, the RCMP is included in that review.

Quand c'est possible, chaque fois que nous le pouvons, nous répondons aussi à des appels en provenance de la frontière. Nous le faisons, mais même maintenant, même après avoir apporté ces changements, il s'est avéré difficile, à l'occasion, de répondre immédiatement. Je n'avais pas la capacité de répondre. J'aurais littéralement besoin d'un détachement d'agents qui se consacraient entièrement aux appels du bureau des douanes pour répondre à 100 p. 100 à ces préoccupations.

Je n'ai jamais eu les ressources pour le faire. On ne m'a jamais donné ces ressources. Par conséquent, j'essaie de les déployer stratégiquement de façon à répondre le mieux possible aux appels en provenance des postes frontaliers et à respecter aussi certaines autres priorités. C'est une question d'évaluation des risques. Le maintien de l'ordre consiste essentiellement à évaluer les risques que posent les plus grandes menaces et à déployer les ressources disponibles au meilleur de sa capacité.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je pense que vous avez fourni la réponse, ou une partie de la réponse, et c'est la pénurie de ressources.

Lors du second tour de table, je voudrais parler des équipes intégrées de la police des frontières, les EIPF. Peut-être aurons-nous à cet égard des nouvelles rassurantes.

Le sénateur Jaffer : Encore une fois, je vous remercie de venir comparaître devant le comité, commissaire Zaccardelli. Au nom de tous mes collègues, je remercie vos hommes du travail exceptionnel qu'ils accomplissent pour assurer la protection de nos collectivités. À mes débuts comme avocate, j'ai travaillé avec la GRC et j'ai constaté que ces agents étaient très sensibles aux enjeux communautaires.

Ma première question concerne la surveillance. Lorsque Mme Shirley Heafy, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a comparu devant le comité, elle a évoqué la possibilité que nous ayons en matière de sécurité nationale un processus de surveillance sur le modèle de la Commission Arar, qui donnerait à tous les ministères et agences du gouvernement qui touchent à la sécurité nationale le pouvoir de faire enquête. Chose certaine, la GRC en ferait partie. Lorsque la commissaire à la protection de la vie privée a comparu devant le comité, elle a recommandé dans son mémoire que l'on réinstaure la surveillance judiciaire relative aux pouvoirs de surveillance accordés dans la Loi antiterroriste. Monsieur Zaccardelli, vous avez déclaré être ouvert à l'idée d'une surveillance. Je voudrais savoir quel type de surveillance vous recommanderiez.

M. Zaccardelli : Évidemment, la question de l'examen ou de la surveillance est un thème populaire dans les discussions ces jours-ci. Comme vous le savez, en ce qui a trait à l'enquête Arar, le juge O'Connor est appelé à répondre à deux questions fondamentales. Premièrement, il doit se pencher sur les activités des fonctionnaires canadiens pour élucider ce qui est arrivé à M. Maher Arar et il va de soi que la GRC est visée par cet examen.

The second speaks to the issue of oversight in respect of the RCMP. Obviously, it would be wise for me not to state my view or my position publicly at this time, given that Justice O'Connor is actively looking at that issue with a team of researchers. He will make recommendations to the government on that.

Whatever recommendations come from Justice O'Connor's findings and whatever recommendations the government wishes to adopt, modify or put into place, I will accept without question. I have some views on the matter but I have not testified before Justice O'Connor yet. I believe it would be prudent for me to wait until I have the opportunity to give Justice O'Connor the benefit of my thoughts on that question.

Senator Jaffer: I accept that wholeheartedly, Mr. Zaccardelli. I am remiss in my question because you have not appeared before the inquiry yet. I will leave my question on that for another day.

On my second question, you and I have had an exchange before. You will not be surprised by my angst about racial profiling. You have told the committee that the RCMP does not racially profile.

However, this issue arises repeatedly across the country. I know you have been following the questioning of this committee carefully and many senators have asked these questions before. I was in Saskatoon last Friday, and that community feels very much racially profiled. As well, we have seen in the report of the Ontario Human Rights Commission that racial profiling exists; and we have heard about it at the Arar inquiry.

Two municipal police forces, Kingston and Montreal, have adopted policies on racial profiling. The other day, the *Ottawa Citizen* said that 75 per cent of Ottawa area Muslims fear being labelled "terrorists" by the RCMP. Why is it that the Muslim community can not work with the RCMP? I am the only Muslim senator, and so I feel I carry a heavy burden for these communities. Why can we not be heard by the RCMP when we say that we think racial profiling exists? Why can we not have good community relationships like you have with other communities? The views of the Muslim community need to be heard. If they think that they are being racially profiled, why do you not say to them that you will put something in place, as Kingston and Montreal have done, so that they feel more comfortable working with the RCMP?

Mr. Zaccardelli: Obviously, this is a major issue that we are dealing with. I have no disagreement with what you are saying. I have always been open to discussing any issue at any time. We are working towards a policy of bias-free policing. That is a current, active initiative. You were in Saskatoon and I was in Regina last week. I had my national visible advisory committee with me. There is a Muslim on that committee, and we talked about these issues. We are actively talking about these issues. As

Deuxièmement, il doit aborder la question de la surveillance relativement à la GRC. Évidemment, il serait peu judicieux de ma part d'énoncer mon opinion ou ma position publiquement à ce stade-ci étant donné que le juge O'Connor étudie activement cette question à l'aide d'une équipe d'attachés de recherche. Il doit présenter des recommandations au gouvernement à ce sujet.

Quelles que soient les recommandations qui découleront des conclusions du juge O'Connor et quelles que soient les recommandations que le gouvernement souhaitera adopter, modifier ou mettre en oeuvre, je les accepterai sans discuter. J'ai certaines opinions sur la question, mais je n'ai pas encore témoigné devant le juge O'Connor. Je pense qu'il serait prudent de ma part d'attendre après que j'aurai pu communiquer au juge O'Connor l'état de ma réflexion sur le sujet.

Le sénateur Jaffer : J'accepte cela sans problème, monsieur Zaccardelli. Je n'aurais pas dû poser cette question étant donné que vous n'avez pas encore comparu devant la commission. Je vais la garder pour un autre jour.

Pour ce qui est de ma seconde question, vous et moi avons déjà eu un échange à ce sujet. L'inquiétude que me cause le profilage racial ne vous étonnera pas. Vous avez dit au comité que la GRC ne faisait pas de profilage racial.

Cependant, cette question revient constamment sur le tapis un peu partout au pays. Je sais que vous avez suivi les travaux du comité attentivement et que de nombreux sénateurs ont déjà posé ces questions. J'étais à Saskatoon vendredi dernier, et cette collectivité s'estime victime de profilage racial. En outre, on a pu lire dans le rapport de la Commission ontarienne des droits de la personne que le profilage racial existe. D'ailleurs, on en a parlé à la commission d'enquête Arar.

Deux forces policières municipales, celles de Kingston et de Montréal, ont adopté des politiques concernant le profilage racial. L'autre jour, j'ai lu dans le *Ottawa Citizen* que 75 p. 100 des musulmans de la région d'Ottawa craignaient d'être considérés comme des « terroristes » par la GRC. Pourquoi la communauté musulmane ne peut-elle pas travailler avec la GRC? Comme je suis le seul sénateur musulman, j'ai le sentiment d'assumer un lourd fardeau pour ces communautés. Pourquoi la GRC fait-elle la sourde oreille lorsque nous affirmons qu'à notre avis, le profilage racial existe? Pourquoi notre communauté ne peut-elle pas avoir, à l'instar d'autres communautés, de bonnes relations avec la GRC? Il faut que le point de vue de la communauté musulmane puisse être entendu. Si les musulmans ont l'impression d'être victimes de profilage racial, pourquoi ne pas annoncer que vous allez adopter une politique, comme Kingston et Montréal l'ont fait, pour qu'ils se sentent plus confortables dans leurs rapports avec la GRC?

M. Zaccardelli : C'est certes là un enjeu des plus importants. Je ne suis pas en désaccord avec vos propos. J'ai toujours été ouvert à toute discussion sur n'importe quel sujet à n'importe quel moment. Nous sommes en train d'élaborer une politique de promotion de services de police sans préjugés. C'est une initiative qui est en cours. Vous étiez à Saskatoon et moi j'étais à Regina la semaine dernière. J'étais accompagné de mon comité consultatif national sur les minorités visibles. Un musulman en fait partie, et

you know, I met and spoke with the Muslim Canadian Congress in Toronto. Across the country we are actively talking about racial profiling. I agree with you. I have made it very plain. It is not for me whether I think there is racial profiling. If there is a perception in the minds of certain people, then I have to deal with that, and I have taken that approach. We are trying to be proactive, and I am open to any meeting, at any time, in any place to talk with anyone about these things. The question is how to deal with this, and we are trying. I appeared before the national council dealing with diversity. I will appear before the council again in Vancouver in the fall. We are actively talking about this.

We invited the Kingston City Police to talk to us. They came to Ottawa and we have talked with them about this. We are actively involved, and I am very concerned, because there is no tolerance in the RCMP for any kind of profiling or racial bias. From the first day that cadets show up in Regina, they are lectured on this issue. There is a series of modules that they are required to work through during the six months in training. Everyone that works on national security files must be exposed to training that deals with the issue of recognizing and being aware of the diversity, and sensitivity to diversity. It is very much a part of what we do. I am highly aware of some of the private members bills. We are working actively on this and it is a major concern for me. When you say that perhaps we are not open to discussions on this, I hope I have not given anyone that impression. If I have, then I apologize for that. Certainly, I would be willing to meet with you or any groups that you think we should meet with anywhere at any time to discuss it. There is no room for racial profiling and the issue is extremely important for policing. It is being discussed in great detail. I am aware of the draft paper and, to be honest, I am a little concerned about it. I have not read all of it but I understand that it is based on American information only, and I worry about that.

We need to come to terms with racial profiling because it means many things to many people. We have done some research on this, and have found that there were some complaints about the RCMP. The question is whether it was racial profiling or did the person feel that they were treated in a way that did not respect their diversity. It is hard to actually define that. I do not have all the details on what Kingston is doing now. The other thing about racial profiling is the gathering of information when you are dealing with an area of police work where officers have considerable discretion. For example, highway patrol officers on the road have the discretion to determine whom they will stop.

nous avons parlé de ces questions. Nous en discutons activement. Comme vous le savez, j'ai rencontré les dirigeants du Muslim Canadian Congress, à Toronto, et je me suis entretenu avec eux. Partout au pays, nous discutons activement de profilage racial. Je suis d'accord avec vous. Je l'ai dit très clairement. Je n'ai pas à dire si je pense que le profilage racial existe. Si cette perception existe dans l'esprit de certaines personnes, alors il faut que je m'en occupe, et c'est ce que j'ai fait. Nous essayons d'être proactifs, et je suis prêt à rencontrer quiconque voudra en parler n'importe quand et n'importe où. La question est de savoir comment régler le problème, et nous faisons des efforts en ce sens. J'ai comparu devant le conseil national sur la diversité et je comparais à nouveau devant lui à Vancouver à l'automne. Nous avons des discussions sérieuses à ce sujet.

Nous avons invité les représentants de la police de la Ville de Kingston à venir nous parler. Ils sont venus à Ottawa et nous avons eu des discussions là-dessus. Nous prenons des mesures et, personnellement, c'est un sujet qui m'interpelle énormément car il ne doit y avoir aucune tolérance au sein de la GRC pour le profilage ou les préjugés raciaux quels qu'ils soient. Dès leur arrivée à Regina, le premier jour, les cadets ont une séance d'information à ce sujet. Ils sont tenus de participer à une série de modules au cours des six mois que dure leur formation. Quiconque travaille à des dossiers de sécurité nationale doit suivre une formation traitant de la reconnaissance et de la prise de conscience de la diversité et de l'importance d'être sensible à la diversité. Cela fait partie intégrante de nos activités. Je suis parfaitement au courant des projets de loi d'initiative parlementaire. Nous travaillons activement à ce dossier et c'est une préoccupation majeure pour moi. Quand vous dites que nous ne sommes peut-être pas ouverts à des discussions là-dessus, j'espère que je n'ai pas donné cette impression à quiconque. Si je l'ai fait, je m'en excuse. Je suis assurément tout disposé à vous rencontrer ou à rencontrer tout autre groupe que nous devrions rencontrer, à votre avis, où que ce soit et en tout temps, pour en discuter. Il n'y a pas de place pour le profilage racial et cette question est extrêmement importante pour le travail policier. Nous en discutons de manière très détaillée. Je suis au courant de l'ébauche de politique et, pour être bien franc, j'ai des réserves sur ce document. Je ne l'ai pas lu en entier, mais je crois comprendre qu'il est fondé sur des renseignements américains seulement, et cela m'inquiète.

Nous devons bien comprendre ce que c'est que le profilage racial, parce que cela prend un sens différent pour bien des gens. Nous avons fait de la recherche là-dessus et nous avons constaté que des plaintes ont été portées contre la GRC. La question est de savoir s'il s'agit bien de profilage racial ou bien si la personne a eu le sentiment d'avoir été traitée d'une manière qui ne respectait pas sa diversité. C'est difficile à définir précisément. Je n'ai pas tous les détails sur ce que l'on fait actuellement à Kingston. Par ailleurs, au sujet du profilage racial, il faut tenir compte de la cueillette de renseignements quand on a affaire à un domaine du travail policier où les agents ont un pouvoir discrétionnaire

Obviously, if each person an officer stops is a person of colour, then there is a problem. However, they have that discretion.

In the area of national security, we do not have that discretion. We may receive information or a call that says we believe so-and-so may be involved with some activity related to national security. I do not have the discretion to say I am not going to go and knock on that door or try to find out some information, because to do so would be a dereliction of our duty. If it happens that I get five calls and five people that we actually talk to, or five people of colour or of a certain religious background, you might say I made five calls, therefore I am profiling. I have no choice. Once I get information, I must follow up, whereas, if I am doing discretionary work in terms of policing, whether it is highway patrol or whatever, there is a difference. We have to distinguish where this comes into play. We need a good discussion on this. I am glad that we are participating in it. This will be flushed out here as we deal with a member's private bill, or a number of other discussions that we need to have.

Senator Jaffer: Everything you have said I accept without any question because your sincerity on this issue is not something I question. I accept everything you say. This is the third time I have asked you this question. You have moved a lot from the first time you and I spoke about this issue. I thank you for that.

I travel a lot across the country. Nobody questions you when you say you have no discretion about terrorists. We are behind you on this. We want you to make sure those terrorists are taken out of our community so Muslims stop being identified as terrorists. We are with you for that, but the perception is there.

The Kingston Police have set out guidelines. They are setting a higher standard for Kingston police officers in that they are being asked to acknowledge and understand the existence of unlawful profiling, bias-based policing, and the need to prevent it. While my offices and this service have never condoned this practice, the publicity generated by the allegation has cast a shadow over the Kingston Police.

This is what I come to you saying. I have worked with the RCMP for 30 years, and I will be the first to say it is the best police force in the world, but there is a shadow now. We have to find a way where the communities feel that they are being heard, not about those places where you have no discretion. I agree with you, but I could give you many examples where there is discretion and the community is being stopped.

considérable. Par exemple, les patrouilleurs routiers peuvent décider d'arrêter un conducteur en particulier et pas un autre. Il est évident que si un agent de police n'arrête que des gens de couleur, il y a un problème. Quoi qu'il en soit, les agents ont ce pouvoir de décision.

Dans le domaine de la sécurité nationale, nous n'avons pas ce pouvoir discrétionnaire. Nous pouvons recevoir un renseignement ou un appel disant qu'un tel est peut-être impliqué dans telle activité touchant la sécurité nationale. Je ne peux pas décider de ne pas aller frapper à cette porte pour essayer de recueillir des renseignements, parce que ce serait un manquement à notre devoir. S'il se trouve que j'ai reçu cinq appels et que les cinq personnes à qui j'ai parlé sont cinq personnes de couleur ou de la même confession religieuse, on pourrait dire que je fais du profilage racial. Mais je n'ai pas le choix. Dès qu'on me communique un renseignement, je dois y donner suite, tandis que dans le cas du travail policier discrétionnaire, que ce soit les patrouilles routières ou autre chose, c'est différent. Nous devons faire la distinction et voir où cela entre en jeu. Il faut une discussion approfondie là-dessus. Je suis content que nous y participions. Nous aurons l'occasion de vider la question ici en étudiant un projet de loi d'initiative parlementaire ou dans le cadre d'autres discussions que nous devons avoir.

Le sénateur Jaffer : J'accepte sans aucune réserve tout ce que vous avez dit parce que je ne remets nullement en question votre sincérité dans cette affaire. J'accepte tout ce que vous dites. C'est la troisième fois que je vous pose cette question. Vous avez fait beaucoup de chemin depuis la première fois que vous et moi avons discuté de cette question. Je vous en remercie.

Je voyage beaucoup au Canada. Personne ne met votre parole en doute quand vous dites que vous n'avez aucun pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les terroristes. Nous sommes avec vous là-dessus. Nous voulons que vous mettiez tout en oeuvre pour que ces terroristes soient mis au rancart de notre collectivité, pour que l'on cesse d'identifier les musulmans comme des terroristes. Nous sommes avec vous dans ce combat, mais il n'en existe pas moins une perception.

La Police de Kingston a établi des lignes directrices. Une norme plus élevée a été fixée pour les agents de police de Kingston en ce sens qu'on leur demande de reconnaître et de comprendre l'existence de profilage illégal, de travail policier marqué par les préjugés, et la nécessité d'empêcher un tel état de fait. Bien que ni mon bureau ni votre service n'ait jamais approuvé une telle pratique, la publicité suscitée par l'allégation a jeté une ombre sur la police de Kingston.

Voici ce que je veux vous dire. J'ai travaillé avec la GRC pendant 30 ans et je suis la première à dire que c'est le meilleur corps policier au monde, mais il est maintenant marqué d'une tache. Nous devons trouver le moyen de donner aux communautés ethniques le sentiment d'être entendues, et pas seulement dans les secteurs où vous n'avez aucun pouvoir discrétionnaire. Je suis d'accord avec vous, mais je pourrais vous donner de nombreux exemples où il y a un pouvoir discrétionnaire et où la communauté est ciblée.

Mr. Zaccardelli: I agree we have to continue to work. Some of the challenges we have, even with the Kingston study, for example, the Canadian Center for Justice Statistics will not look at Kingston statistics because they say they are concerned about how that information is being gathered. We have to continue to work on that, to make sure that we look at what Kingston has done, and then possibly how to improve on how that information is collected. Then, we see where we go from here, but there is a lot being done.

I agree with you. I am not saying we have never had a case where members have discriminated. We looked at 11,000 files recently on public complaints. To my understanding, there has never been anything that has come to us from the public complaints perspective. We had a number of investigations of code of conduct where somebody has said, "I was not treated appropriately by a member." We have investigated four or five in the last five years where the allegation was that it was discrimination — we could use this term racial profiling — so we are looking at that.

My biggest concern is making sure that we instill the values right from the very first day to ensure that I do not have to put a leash on people, that they understand the need to respect everybody's diversity, regardless of where they come from, and provide a service that is bias-free. That is what I am striving for. That takes education and a lot of work, not just with the police, but with the communities.

I appreciate your offer and what you are doing to help us get there. We are not there yet, but we are working towards that.

Senator Fraser: An observation as a follow up to Senator Jaffer's line of questioning, I suggest you might consider holding a series of town hall meetings. You take the initiative to do that kind of outreach, and I mean you, personally, commissioner. As I am sure you know, nothing beats human contact for the growth of understanding on both sides. Taking the initiative is often a very helpful step. I wanted to ask about something else.

Mr. Zaccardelli: On that point, a little over a year ago, there was a convention in Toronto and there were 9,000 Muslims there. I was invite to speak. I will be honest with you. People said, "Commissioner, are you crazy? Do you want to throw yourself into the lion's den?" I said, I have to go, and I went there. I got several standing ovations during my presentation. I agree with you, we have to do more. Nothing beats that interpersonal connection. As the commissioner, I have a special duty to do that, and we are doing that. We need to do more.

Senator Fraser: Not only to explain to them, but to listen.

Mr. Zaccardelli: Absolutely.

M. Zaccardelli : Je conviens que nous devons continuer à travailler. Nous avons des problèmes même avec l'étude de Kingston; par exemple, le Centre canadien de la statistique juridique refuse de prendre en compte les statistiques de Kingston parce qu'ils ont des réserves quant à la manière dont ces renseignements sont recueillis. Nous devons continuer d'y travailler, nous devons nous assurer d'étudier ce qui a été fait à Kingston et peut-être ensuite voir comment on pourrait améliorer la manière dont ces données sont recueillies. Ensuite, on verra ce que l'on pourra faire, mais il se fait déjà beaucoup de travail.

Je suis d'accord avec vous. Je ne dis pas que nous n'avons jamais eu un seul cas de discrimination policière. Nous avons examiné récemment 11 000 dossiers de plaintes du public. Je crois savoir que nous n'avons jamais été saisis d'un dossier quelconque du point de vue des plaintes du public. Nous avons fait un certain nombre d'enquêtes mettant en cause le code de déontologie, dans des cas où des gens avaient dit : « Je n'ai pas été traité comme il faut par un membre de la gendarmerie ». Nous avons fait quatre ou cinq enquêtes au cours des cinq dernières années dans des cas où l'on alléguait qu'il y avait eu discrimination — nous pourrions utiliser l'expression de profilage racial — de sorte que nous ne laissons rien passer de tout cela.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est de veiller à inculquer les valeurs dès le premier jour, pour s'assurer que je n'aie pas besoin par la suite de tenir les gendarmes en laisse, qu'ils comprennent la nécessité de respecter la diversité de tous, peu importe leur origine, et de fournir un service dénué de tout préjugé. Voilà ce que je m'efforce d'accomplir. Cela exige de l'éducation et beaucoup de travail, pas seulement parmi les services policiers, mais aussi avec les collectivités.

Je vous suis reconnaissant de votre offre et de ce que vous faites pour nous aider à cet égard. Nous n'avons pas encore atteint l'objectif, mais nous y travaillons.

Le sénateur Fraser : Mon observation fait suite aux questions posées par le sénateur Jaffer. Vous pourriez envisager de tenir une série d'assemblées publiques. Vous pourriez prendre l'initiative de ce geste pour rejoindre la collectivité, et je veux dire vous-même personnellement, monsieur le commissaire. Vous savez certainement que rien ne vaut le contact humain pour approfondir la compréhension de part et d'autre. Prendre l'initiative est souvent une mesure très utile. J'ai aussi une autre question à vous poser.

M. Zaccardelli : Sur ce point, il y a un peu plus d'un an, il y a eu un congrès à Toronto rassemblant 9 000 musulmans. J'ai été invité à prendre la parole. Je vais être franc avec vous. Les gens ont dit : « Monsieur le commissaire, êtes-vous fou? Voulez-vous vous jeter dans la fosse aux lions? » J'ai répondu que je devais y aller et j'y suis allé. J'ai reçu plusieurs ovations pendant mon allocution. Je suis d'accord avec vous, nous devons en faire plus. Rien ne vaut les relations interpersonnelles. À titre de commissaire, il m'incombe tout spécialement de le faire et nous en faisons. Nous devons en faire plus.

Le sénateur Fraser : Pas seulement pour leur expliquer, mais pour les écouter.

M. Zaccardelli : Absolument.

Senator Fraser: The fact that people are willing to listen to you is often very helpful.

I wanted to ask about sharing information with foreign agencies or governments because terrorism is an international activity. We know you have to, but at the same time there are very great concerns.

At what step in an investigation do you deem it necessary to share information with a foreign body? What are the rules, the safeguards that exist when you get to that point?

Mr. Zaccardelli: Senator, there are general rules under common law that allow us to share information from a criminal perspective. There are protocols with certain countries and so on. We share that on a regular basis. Often, we have policies that dictate when and how you share that information. I believe you are more concerned with the information relative to national security issues, which is more sensitive.

Before 9/11, sharing information in this area was very much the same as it was on the normal criminal investigative side. Since 9/11, there have been a number of changes that have come about.

First, all investigations that we undertake in the RCMP relative to national security issues are totally centralized. That means no investigation is started, no inquiry is started, unless the center headquarters, my deputy commissioner of operations, makes sure that he is aware, and he gives the authority to initiate. That is totally different. Even though I am the commissioner, I do not know about a lot of the investigations other than the most sensitive and serious ones. In national security issues, those are all controlled by the center. We have a policy that controls that.

Since 9/11, I have received three ministerial directives that deal with national security issues. One of those directives deals specifically with countries that we may have concerns about, potentially, in terms of their human rights record and so on. Before we can embark in any exchange of information in that area, it is important that we consult with the Department of Foreign Affairs, and we must have a sense of assurance that the information will be used in an appropriate way relative to the investigation we are conducting.

Every case is a judgment call. Since 9/11, we have not entered into any agreements with any countries dealing with national security issues. There have been no new agreements signed by the RCMP with anyone.

The exchange of information is on a case-by-case basis. It is never done unilaterally by the RCMP. It is done in speaking with the Department of Foreign Affairs, and in the best interests of Canada.

The best interests of Canada always include the need to respect the human rights of the individual. It is a very tightly held process, and it is very serious. It is never done unilaterally. I am always at

Le sénateur Fraser : Le simple fait que les gens soient disposés à vous écouter est souvent très utile.

Je voulais vous interroger sur le partage des renseignements avec des organismes ou gouvernements étrangers, parce que le terrorisme est une activité internationale. Nous savons que vous devez le faire, mais en même temps, cela soulève de grandes inquiétudes.

À quelle étape au cours d'une enquête jugez-vous nécessaire de partager les renseignements avec un organisme étranger? Quelles sont les règles, les garanties qui existent quand vous en arrivez là?

M. Zaccardelli : Sénateur, il existe des règles générales dans le régime de la common law qui nous permettent de partager les renseignements dans le cadre d'une enquête criminelle. Il y a des protocoles avec certains pays, et cetera. Nous partageons des renseignements régulièrement. Souvent, nous avons des politiques qui dictent précisément quand et comment on doit partager les renseignements. Je crois que vous êtes davantage préoccupée par les renseignements traitant de la sécurité nationale, qui est un domaine plus sensible.

Avant le 11 septembre, le partage des renseignements dans ce domaine était exactement le même que dans le cadre d'une enquête criminelle normale. Depuis le 11 septembre, il y a eu un certain nombre de changements.

Premièrement, toutes les enquêtes que nous entreprenons à la GRC dans le domaine de la sécurité nationale sont totalement centralisées. Cela veut dire qu'aucune enquête n'est mise en branle, qu'aucune requête n'est lancée sans que l'administration centrale, mon sous-commissaire aux opérations, s'assure qu'il est bien au courant du dossier, et c'est lui qui donne l'autorisation de lancer l'enquête. C'est totalement différent. Même si je suis le commissaire, je ne suis pas au courant de beaucoup d'enquêtes, je connais seulement les plus graves et les plus délicates. Dans les dossiers de sécurité nationale, tout est contrôlé par le centre. Nous avons une politique qui régit tout cela.

Depuis le 11 septembre, j'ai reçu trois directives ministérielles traitant des dossiers de sécurité nationale. L'une de ces directives traite explicitement des pays qui peuvent nous donner des inquiétudes, en termes de leur bilan des droits de la personne, et cetera. Avant de pouvoir nous lancer dans des échanges de renseignements dans ce domaine, il est important de consulter le ministère des Affaires étrangères et nous devons avoir l'assurance que les renseignements en question seront utilisés comme il faut dans le cadre de l'enquête que nous menons.

Chaque cas doit faire l'objet d'un jugement. Depuis le 11 septembre, nous n'avons conclu aucune entente avec d'autres pays traitant des dossiers de sécurité nationale. Il n'y a eu aucune nouvelle entente signée par la GRC.

L'échange de renseignements se fait au cas par cas. La GRC ne le fait jamais unilatéralement. C'est toujours fait en consultation avec le ministère des Affaires étrangères et dans l'intérêt supérieur du Canada.

L'intérêt supérieur du Canada englobe toujours le besoin de respecter les droits de la personne. C'est un processus rigoureusement contrôlé et c'est pris très au sérieux. Cela ne se

a table with a number of senior officials from the Department of Justice and so on, to look at the case and say, are we going to exchange information? Are we going to work with another country or a foreign agency?

It is a process that is very tightly held.

Senator Fraser: To what extent do you, or can you, control how the foreign government or body uses information once you have decided it should be transferred?

Mr. Zaccardelli: That is a very important issue. We cannot guarantee what happens. You apply your best judgment to the case. Obviously, you evaluate the record of the country. You consult extensively with the Department of External Affairs, CSIS and other justice departments. Then a decision is made to exchange it. In some areas, there is a risk in terms of what happens, but each case is dealt with on an individual basis.

It is the same thing when we might receive information from some country that has a questionable reputation or history. That is the world we are living in. I wish I could say I could guarantee that every exchange or every piece of information we receive comes from the right source and we can verify it. There are times where you simply cannot, and you have to apply the best judgment because we still have to be able to act. The one thing that we cannot avoid is having to act. What we try to do is consult extensively, get the best advice and then, hopefully, take the prudent decision that is respectful of individual rights and also enables us to discharge our obligation to keep Canada safe and secure.

Senator Fraser: Would it be helpful if there were guidelines to assist in reaching these decisions rather than having to do it all on a case-by-case basis?

Mr. Zaccardelli: We do have guidelines. For example, the Department of External Affairs will provide us guidelines or their opinions in terms of where certain countries are at. The ministerial directives are guidelines from the minister saying, before you do this, you must consider this, including human rights.

Could they be enhanced? I would have no problem with that.

Senator Fraser: Could we see those ministerial directives?

Mr. Zaccardelli: I am assuming I can give them to you. I will check and provide those to you as soon as I can get them.

fait jamais unilatéralement. Je suis toujours assis avec un certain nombre de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et autres organisations pour examiner un dossier et nous nous demandons s'il y a lieu d'échanger des renseignements. Devons-nous dans le dossier en question travailler avec un autre pays ou une organisation étrangère?

C'est un processus qui est contrôlé de manière très serrée.

Le sénateur Fraser : Dans quelle mesure contrôlez-vous, ou pouvez-vous contrôler la manière dont les gouvernements ou organismes étrangers utilisent les renseignements une fois que vous avez décidé de les communiquer?

M. Zaccardelli : C'est une question très importante. Nous ne pouvons pas garantir ce qui se passe. Il faut faire preuve de jugement dans chaque cas. Évidemment, on évalue le bilan du pays en question. On consulte de manière approfondie le ministère des Affaires étrangères, le SCRS et d'autres ministères qui s'intéressent à la justice. Ensuite, une décision est prise. Dans certaines régions, il y a un risque, mais chaque cas est étudié individuellement.

C'est la même chose lorsque nous recevons des renseignements d'un pays dont la réputation ou les antécédents sont douteux. C'est le monde dans lequel nous vivons. J'aimerais pouvoir dire que je garantis que chaque élément d'information que nous recevons provient d'une source irréprochable et que nous pouvons le vérifier. C'est parfois tout simplement impossible et il faut alors user de son jugement parce que nous devons avoir la latitude de le faire. La seule chose que nous ne pouvons pas éviter, c'est l'obligation d'agir. Ce que nous essayons de faire, c'est de consulter largement, d'obtenir les meilleurs conseils et ensuite, de prendre une décision prudente que nous espérons la meilleure, dans le respect des droits individuels, tout en nous permettant de nous acquitter de notre obligation d'assurer la sûreté et la sécurité du Canada.

Le sénateur Fraser : Serait-ce utile s'il y avait des lignes directrices pour aider à prendre de telles décisions, au lieu de le faire au cas par cas?

M. Zaccardelli : Nous avons des lignes directrices. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères nous fournit des lignes directrices ou nous donne son opinion quant à ce qui se passe dans certains pays. Les directives ministérielles sont des lignes directrices de la part du ministre qui nous dit : avant de faire ceci ou cela, vous devez tenir compte de ceci, notamment des droits de la personne.

Est-ce que ce processus pourrait être renforcé? Je n'ai pas d'objection à cela.

Le sénateur Fraser : Pourrions-nous prendre connaissance de ces directives ministérielles?

M. Zaccardelli : Je suppose que je peux vous les communiquer. Je vais vérifier et vous les faire parvenir dès que je pourrai me les procurer.

Senator Joyal: Mr. Zaccardelli, you testified on April 11. On April 18, we heard the Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP. Did any of your advisers have an opportunity to go through the testimony that we heard that day and the points that were raised with the commissioner?

Mr. Zaccardelli: I have a general awareness of what the commissioner said, yes.

Senator Joyal: Do you want to make any comment? Many points were raised during that testimony. I would like to hear what you have to say, and then see what we can go on.

Mr. Zaccardelli: I am preparing, and I hope to have ready by the end of the week, a small paper that responds to a number of the issues with respect to the relationship between the RCMP and the public complaints commission. It is my intention to give that to my minister. I also would be more than happy to provide a copy to you so that you can have a copy of this, which deals in general terms with that relationship.

I can get into some of the specific issues if you wish. I do not know if you want to raise them.

Senator Joyal: Since we are still in an early stage in our review of the functioning of the anti-terrorism legislation, it would be helpful for us to have a general reaction without entering into the details of the proposal. It would be helpful for us to have an overview of your relationship with the commissioner and where the system can be improved, because the commissioner raised points where we expect that there will be recommendations. It would be helpful to get from you at least a general reaction to the points raised.

Mr. Zaccardelli: Without being exhaustive, I would like to make several comments.

At the last meeting, Senator Fraser asked me questions about that. If we read some of the previous annual reports that the commissioner has put forward, and even including the report that the commissioner sent to Justice O'Connor dealing with the Arar inquiry, the commissioner states very clearly that there is a very good relationship between the public complaints commission and the RCMP.

She says that the few disagreements that take place are good and healthy because, she says very clearly, we would not want 100 per cent agreement between the two agencies all the time.

What disturbs me, in some way, is that statements have been made clearly indicating that things are well. The commissioner has stated to me personally that she is very happy with our relationship and that it has never been better in the history of the two organizations. Then I get feedback that tells me that she has made comments that are totally contradictory to that. I am baffled.

Le sénateur Joyal : Monsieur Zaccardelli, vous avez témoigné le 11 avril. Le 18 avril, nous avons entendu la présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Est-ce que l'un ou l'autre de vos conseillers a eu l'occasion de prendre connaissance du témoignage que nous avons entendu ce jour-là et des échanges que nous avons eus avec la commissaire?

M. Zaccardelli : En général, je suis au courant de ce que la commissaire a dit, oui.

Le sénateur Joyal : Voulez-vous faire des observations? De nombreuses questions ont été abordées au cours de ce témoignage. J'aimerais entendre ce que vous avez à dire, après quoi je verrai ce que nous pouvons ajouter.

M. Zaccardelli : Je suis en train de rédiger un petit document qui, je l'espère, sera prêt à la fin de la semaine, et qui répond à un certain nombre de questions qui ont été soulevées au sujet des relations entre la GRC et la Commission des plaintes du public. J'ai l'intention de le remettre à mon ministre. Je me ferai aussi un plaisir de vous en remettre un exemplaire pour que vous puissiez prendre connaissance de ce document, qui décrit de façon générale cette relation.

Je peux entrer dans les détails, si vous le souhaitez. J'ignore si vous voulez aborder cela.

Le sénateur Joyal : Comme nous en sommes encore au début de notre étude du fonctionnement de la législation antiterrorisme, il serait utile pour nous d'obtenir une réaction générale sans entrer dans les détails de la proposition. Il nous serait utile que vous fassiez un survol de vos relations avec la commissaire en s'attardant aux améliorations possibles du système, parce que la commissaire a soulevé des points à propos desquels nous nous attendons à des recommandations. Il serait utile d'obtenir de vous au moins une réaction générale aux points qui ont été soulevés.

M. Zaccardelli : Sans entrer dans les détails, je voudrais faire plusieurs observations.

À la dernière réunion, le sénateur Fraser m'a posé des questions là-dessus. Si l'on lit les précédents rapports annuels publiés par la commissaire, et même le rapport qu'elle a envoyé au juge O'Connor au sujet de l'enquête dans l'affaire Arar, la commissaire dit très clairement qu'il y a de très bonnes relations entre la Commission des plaintes du public et la GRC.

Elle dit que les rares désaccords qui existent sont bons et sains parce que, dit-elle très clairement, nous ne voudrions pas d'une entente à 100 p. 100 entre les deux organismes en tout temps.

Ce qui me trouble, d'une certaine manière, c'est que des déclarations très claires ont été faites indiquant que tout va bien. La commissaire m'a dit personnellement qu'elle est très contente de nos relations de travail et que celles-ci n'ont jamais été meilleures dans toute l'histoire des deux organisations. J'entends dire ensuite qu'elle aurait fait des commentaires totalement contradictoires. Je suis perplexe.

In some cases, I do not want to go too far here, but I cannot help but think that you may have been misled. I have some serious problems when someone says that they are denied — or imply they are denied — access on a regular basis to information relative to public complaints that they have to deal with.

To the best of my knowledge, in the area of national security files, there are two files to which the public complaints commissioner has not been given total access. The reason the commissioner has not been given total access is because the information that is being requested is sealed by court order. We are talking about affidavits and so on, court documents that have been sealed by the court.

My understanding is you were led to believe that I am preventing them from getting that information. That simply is not the case. I do not know of any file relative to national security issues where we have denied information. I have issued a very strict policy to my commanding officers that we will share the maximum amount of information with the commission, but it has to be relevant information. It has to be information that I am allowed to give. When the court seals a certain document or affidavit, I cannot unseal that. I have no authority to do that.

The other issue is a little bit disturbing to me, and I hope we can correct it. It goes back to Senator Fraser's comments last time that statements have been made that the commission has no authority to undertake any review of unless a complaint is made to that office. Senator, you asked that question.

It is clear in the legislation and in a number of cases that are before me that the commissioner has every right to initiate her own complaint or her own inquiry. For example, in the Arar case, there was no public complaint but the commission chose to defer that to Justice O'Connor in an inquiry. The public complaints commission had every authority to initiate their own investigation. To allege that they were not receiving the information is simply inaccurate.

There have been a number of cases in which they have started their own public interest and made a number of inquiries. I could go through a list and provide the information to the committee. I hope I am not overstating the case. To imply that they cannot initiate an inquiry or investigation on their own is inaccurate because they have done that repeatedly. This disturbs me.

I have the document on the report with me. She has clearly stated a number of times that the relationships are very good. I do not know where this issue originates that we are not providing information because we provide the maximum amount of information and we are cooperative.

We have had our disagreements but that is part of the process. In all cases, we have provided that information. One of the two cases that she raised entailed a sealed affidavit that I could not

Dans certains cas, je ne veux pas m'aventurer trop loin, mais je ne peux m'empêcher de penser que l'on vous a peut-être induit en erreur. J'ai de sérieuses réserves quand quelqu'un dit qu'on lui a refusé — ou laisse entendre qu'on lui a refusé régulièrement l'accès à des renseignements relativement à des plaintes du public dans des dossiers à l'étude.

À ma connaissance, dans le domaine des dossiers de sécurité nationale, il y a deux dossiers auxquels on n'a pas donné un accès sans limite à la commissaire des plaintes du public. La raison pour laquelle la commissaire n'a pas eu entièrement accès à ces dossiers, c'est que l'information demandée est scellée par une ordonnance du tribunal. Il s'agit d'assignations à comparaître et d'autres documents de ce genre, des documents judiciaires qui ont été scellés par la cour.

Si je comprends bien, on vous a laissé entendre que je les empêche d'avoir accès à ces renseignements. Ce n'est tout simplement pas le cas. Je ne connais aucun dossier relatif à la sécurité nationale dans lequel nous aurions refusé des renseignements. J'ai donné des instructions très strictes à mes officiers commandants, leur disant que nous devons remettre le maximum d'information à la commission, qu'il doit s'agir de renseignements pertinents. Il doit s'agir de renseignements que je suis autorisé à communiquer. Quand la cour scelle un certain document ou une assignation à comparaître, je ne peux pas défaire cette ordonnance. Je ne suis pas autorisé à le faire.

Il y a une autre question que je trouve quelque peu troublante et j'espère que nous pourrions la tirer au clair. J'en reviens aux commentaires formulés la dernière fois par le sénateur Fraser, qui faisait état de déclarations qui auraient été faites et selon lesquelles la commission n'a pas le pouvoir d'entreprendre une enquête à moins qu'une plainte soit déposée à ce bureau. Sénateur, c'est vous qui avez posé cette question.

Il est clairement établi dans la loi et dans un certain nombre d'affaires dont je suis saisi que le commissaire a absolument le droit de porter plainte de son propre chef ou de lancer ses propres enquêtes. Par exemple, dans l'affaire Arar, il n'y avait aucune plainte du public, mais la commission a choisi de faire enquête et d'en saisir le juge O'Connor. La Commission des plaintes du public avait tout à fait le pouvoir d'amorcer sa propre enquête. De prétendre que la commission ne recevait pas l'information voulue, c'est tout simplement inexact.

La commission a d'ailleurs lancé de son propre chef un certain nombre d'enquêtes dans un certain nombre d'affaires. Je pourrais en donner une liste au comité. J'espère que je ne m'appesantis pas trop sur ce point. Il n'est pas exact de dire que la commission ne peut pas prendre l'initiative de mener une enquête parce qu'elle l'a fait à maintes reprises. Cela me trouble.

J'ai ici le document sur le rapport. Elle a dit clairement un certain nombre de fois que les relations sont très bonnes. J'ignore d'où vient cette allégation selon laquelle nous ne fournissons pas les renseignements, parce que nous fournissons le maximum d'information et nous collaborons entièrement.

Nous avons eu des désaccords, mais cela fait partie du processus. Dans tous les cas, nous avons remis les renseignements voulus. L'un des deux cas qu'elle a soulevés

give to her, so she took us to federal court. The court said that she was not entitled to that information. The case is now before the Federal Court of Appeal. The law on informants is clear all the way up to the Supreme Court of Canada in that such information is very tightly held and protected. There are rules in respect of that. It is one thing to say that you want the information but the process to obtain the information must be respected.

I would like to stop there, senator. You probably have specific questions to which I could provide more specific responses.

Senator Joyal: Your comments have been helpful. You have identified this in a way that allows us to see the whole picture. A list of the cases to which you referred would be helpful to the members of the committee.

Mr. Zaccardelli: I would like to point out what Ms. Heafey said about the submission to Justice O'Connor's inquiry into the actions of Canadian officials in respect of Mr. Arar:

Disagreement, in our submission, means there is a healthy tension and a true dialogue between the CPC and the RCMP. Both are required to consider and express their positions carefully. The public would not be well served if 100 percent of the CPC's findings and recommendations were rejected, or accepted.

By the way, I accept 85 per cent of her recommendations that come to me. The document continues:

It is our position that the current acceptance/rejection rate demonstrates that the public complaint process is functioning exactly as Parliament intended: The Commissioner of the RCMP is responsible for the performance of the Force, is receptive to the civilian perspective represented by the CPC, and maintains his view when he thinks it necessary.

Those are two statements by Ms. Heafey, and so I am a little perplexed about some other statements.

Senator Joyal: In Commissioner Heafey's presentation, she suggested that, according to section 45.41 of the Anti-terrorism Act, you have the sole authority to determine whether a document or piece of information is pertinent to an investigation. That puts you in a difficult position, being the object of the investigation as well as the judge to appoint the elements of information to which the commissioner should have access. I do not see this as an issue between you and Ms. Heafey but rather as a systemic institutional kind of element. Ms. Heafey has suggested that it should be reviewed so that there is an authority to determine whether the decision should be under the review of a third party. For that reason, in respect of differing opinions on the necessity to provide a document in the daily operation of investigations, she seems to be of the opinion that the section of the act should be reviewed.

mettait en cause une assignation à comparaître scellée que je ne pouvais pas lui remettre et elle s'est donc adressée à la Cour fédérale. La cour a tranché qu'elle n'était pas habilitée à recevoir ce renseignement. L'affaire est maintenant devant la Cour d'appel fédérale. La Loi sur les informateurs est claire et il a été établi jusqu'à la Cour suprême du Canada que de tels renseignements sont protégés et gardés secrets. Il y a des règles en cette matière. C'est une chose de dire que l'on veut obtenir les renseignements, mais il faut respecter le processus pour obtenir ces renseignements.

Je vais m'en tenir là, sénateur. Vous avez probablement des questions précises auxquelles je pourrais donner des réponses plus précises.

Le sénateur Joyal : Vos commentaires ont été utiles. Vous avez cerné la problématique de manière à nous permettre de voir la situation dans son ensemble. Une liste des affaires auxquelles vous avez fait allusion serait utile pour les membres du comité.

M. Zaccardelli : Je voudrais signaler ce que Mme Heafey a dit au sujet du mémoire remis dans le cadre de l'enquête du juge O'Connor sur les gestes posés par les fonctionnaires canadiens dans l'affaire touchant M. Arar :

Dans notre présentation, le désaccord signifie d'abord et avant tout que les interactions entre la CPP et la GRC sont marquées d'une tension saine et que leur dialogue est véritable. Elles doivent toutes les deux réfléchir soigneusement à leurs positions et les exprimer. Le public ne serait guère bien servi si on rejetait ou acceptait toutes les conclusions et les recommandations de la CPP.

Soit dit en passant, j'accepte 85 p. 100 des recommandations qu'elle m'a faites. Je poursuis la lecture du document :

Nous estimons que le taux d'acceptation/refus démontre que le but du mécanisme d'examen des plaintes est tel que le Parlement l'a défini. Le commissaire de la GRC est responsable du rendement de la gendarmerie, il est ouvert au point de vue civil de la CPP et il maintient son opinion lorsqu'il le juge nécessaire.

Ce sont là deux déclarations faites par Mme Heafey, et je suis un peu perplexe au sujet de certaines autres déclarations.

Le sénateur Joyal : Au cours de son témoignage, madame le commissaire Heafey a laissé entendre que, d'après l'article 45.41 de la Loi antiterroriste, vous êtes la seule personne autorisée à déterminer si un document ou un élément d'information est pertinent dans le cadre d'une enquête. Cela vous place dans une situation difficile, étant donné que vous faites l'objet de l'enquête et que vous êtes en même temps le juge chargé de déterminer les éléments d'information auxquels la commissaire doit avoir accès. Je ne vois pas cela comme un désaccord entre vous-même et Mme Heafey, mais plutôt comme un problème d'ordre systémique et institutionnel. Mme Heafey a laissé entendre qu'il faudrait réviser cela pour que quelqu'un d'autre soit chargé de déterminer si la décision devrait être réexaminée par une tierce partie. Pour cette raison, en cas de divergence d'opinion

Do you concur? Having an arbitrator would put you in a better position than being the arbitrator when the institution you head is under investigation after a formal complaint has been lodged.

Mr. Zaccardelli: I understand the point well, senator. My clear instructions on this have been, short of a legal impediment to my providing that information, they are to have access to all the information they need. I cannot reveal informant information, and that is the issue. This is the case that is currently before the Federal Court of Appeal. We can look at the legislation which was put in place to deal with public complaints against the behaviour of our members. My practice has been, and I have given clear instructions, that we will share everything.

As I said, there are times when there are disagreements and disputes, and that is healthy. What is truly relevant at the end of the day? My practice is to share everything short of a legal impediment to my sharing any information.

Senator Joyal: My question might seem trivial but I think it is important. What level is the security check on the commissioner of public complaints, given the sensitive nature of the office and the role that the commissioner has to play in relation to the RCMP?

Mr. Zaccardelli: Ms. Heafey has my full trust in dealing with the information. We have had some cases where there was concern about the security applied to certain documents. We have worked with the commission on that and we have shown them the kind of equipment there is to protect documents. I have no problem with exchanging and providing any information that would help her to make that decision.

Senator Joyal: One of the other issues that she raised in her testimony following the amendments to the Criminal Code, is that now anti-terrorist activities are in the Criminal Code and you are charged with intelligence gathering — you now have that responsibility formally following the anti-terrorist legislation — that aspect of your activities is not part of any review mechanism, as with the Security Intelligence Review Committee, SIRC, and the Canadian Security Intelligence Service, CSIS. You have been given important added responsibility in relation to anti-terrorist investigation, but the act has not been amended correspondingly to submit that kind of activity to a review mechanism, as the other agencies active in the anti-terrorist initiative are reviewed under the Act. Would you have any objection in principle for the act to be amended to cover those activities in one way or the other, to be

quant à la nécessité de fournir un document dans le cadre des activités courantes des enquêtes, elle semble d'avis qu'il faudrait revoir la disposition de la loi. Êtes-vous d'accord? Le fait d'avoir un arbitre pourrait vous placer dans une meilleure situation, plutôt que d'être l'arbitre vous-même alors que l'institution que vous dirigez fait l'objet de l'enquête à la suite d'une plainte officielle.

M. Zaccardelli : Je comprends bien l'argument, sénateur. J'ai donné des instructions claires à ce sujet : sauf si un obstacle juridique m'empêche de fournir le renseignement, les enquêteurs doivent avoir accès à tous les renseignements dont ils ont besoin. Je ne peux pas révéler l'identité des informateurs, et cela peut poser un problème. C'est l'affaire qui est actuellement en instance devant la Cour d'appel fédérale. On peut examiner la loi qui a été adoptée pour traiter des plaintes du public contre le comportement de nos membres. Ma pratique a été de communiquer tous les renseignements et j'ai donné des instructions claires en ce sens.

Je le répète, il y a à l'occasion des désaccords et des conflits, et cela est sain. Qu'est-ce qui est vraiment pertinent en fin de compte? J'ai adopté comme pratique de communiquer absolument tout, sauf lorsque des entraves d'ordre juridique m'empêchent de communiquer un renseignement.

Le sénateur Joyal : Ma question pourrait sembler banale, mais elle m'apparaît importante. À quel niveau se situe la vérification de sécurité du commissaire des plaintes du public, étant donné la nature sensible de ses fonctions et du rôle que le commissaire doit jouer dans ses relations avec la GRC?

M. Zaccardelli : Mme Heafey jouit de mon entière confiance pour ce qui est du traitement de l'information. Dans certains cas, des préoccupations ont été exprimées au sujet du niveau de sécurité de certains documents. Nous avons travaillé avec la commission à ce sujet et nous leur avons montré le matériel à utiliser pour protéger les documents. Je n'ai aucune objection à échanger et transmettre tout renseignement susceptible de l'aider à rendre une décision.

Le sénateur Joyal : Une autre question qu'elle a soulevée dans son témoignage consécutif aux modifications apportées au Code criminel est que dorénavant, les activités antiterroristes figurent dans le Code criminel et vous êtes chargé de la cueillette des renseignements — vous avez maintenant officiellement cette responsabilité à la suite de l'adoption de la Loi antiterroriste. Cet aspect de vos activités n'est pas visé par un mécanisme quelconque de révision, comme dans le cas du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le CSARS, et du Service canadien de renseignement de sécurité, le SCRS. On vous a confié d'importantes responsabilités supplémentaires relativement aux enquêtes antiterroristes, mais la loi n'a pas été modifiée en conséquence pour assujettir cette activité à un mécanisme d'examen, contrairement aux autres

reviewed by a third party, as the other agencies are reviewed according to the act?

Mr. Zaccardelli: Again, I will accept whatever amendments or changes are made, but I think we have to look at what authorities are there right now. In my view, there is nothing that we are doing now, post-Anti-terrorism Act that the public complaints commission cannot look at. We keep talking about these greatly enhanced powers of the police. I do not believe they are greatly enhanced powers; they are balanced powers. The two main principal powers are the investigative hearings and the detention perspective.

As you well know, those two powers — they are in the law so we have to apply them — apply only to national security. They do not apply anywhere else. For us to exercise anything there, we must have the approval of a judge. It is not I who decides to detain, or to have an investigative hearing. It is the judge who must decide that, and it requires the approval of the Attorney General. The legislation was written with very severe limitations on the ability of the police to use those provisions. I do not decide to have an investigative hearing. I present facts to the judge, and the judge says you can have an investigative hearing.

Relative to any of that, which we have not used, by the way, if there is any complaint by anyone, any group or any individuals, or if the commission wishes to look at that, they have the authority within the act right now. I do not understand this notion that we received more powers — there is a piece of legislation that we use if the courts allow us to use it — and therefore there is a corresponding need to increase the powers of the body that looks at public complaints. They can look at any area there. They can look at anything. SIRC did not get new powers because of the Anti-terrorism Act. No other review body received increased powers because those powers are there to review whatever we do. It does not matter. The public complaints commission can look at the activities of any employee of the RCMP, regardless. Whatever area we work in, they have every right to ask for the files, to ask us to do an investigation, or to hold an inquiry themselves.

The *Arar* case is a perfect example. There is nothing in the legislation that prevents the commission from holding a public hearing, or doing their own investigation. They chose to give that to Justice O'Connor, but they could have had this hearing. I am a little baffled when someone says, "You received more powers and

organismes actifs dans le dossier anti-terrorisme qui font l'objet d'un examen aux termes de la loi. Auriez-vous des objections de principe à ce que l'on modifie la loi pour que ces activités soient visées d'une manière ou d'une autre, pour qu'elles soient examinées par une tierce partie, comme c'est le cas des autres agences qui sont examinées aux termes de la loi?

M. Zaccardelli : Là encore, je vais accepter tout changement ou amendement que l'on pourrait apporter, mais je crois que nous devons examiner les pouvoirs qui existent à l'heure actuelle. À mon avis, il n'y a rien de ce que nous faisons maintenant, depuis l'adoption de la Loi antiterroriste, que la Commission des plaintes du public n'est pas habilitée à examiner. On ne cesse de revenir sur les pouvoirs de la police qui auraient été considérablement renforcés. Je ne crois pas que nos pouvoirs aient été grandement renforcés; ce sont des pouvoirs équilibrés. Les deux principaux pouvoirs sont en matière d'enquête et de détention.

Comme vous le savez pertinemment, ces deux pouvoirs — qui sont énoncés dans la loi et que nous devons donc appliquer — s'appliquent seulement à la sécurité nationale. Ils ne s'appliquent nulle part ailleurs. Pour que nous puissions exercer quelque pouvoir que ce soit en la matière, nous devons obtenir l'approbation d'un juge. Ce n'est pas moi qui décide de détenir quelqu'un ou de tenir une audience d'enquête. C'est le juge qui doit en décider et il faut obtenir l'approbation du procureur général. La loi a été rédigée en prévoyant des limitations très strictes quant à la capacité de la police de recourir à ces dispositions. Je ne peux pas décider de tenir une audience d'enquête. Je présente les faits au juge et c'est le juge qui décrète que l'on peut tenir une audience d'enquête.

En ce qui concerne ces pouvoirs, que nous n'avons pas utilisés, soit dit en passant, s'il y a une plainte quelconque de la part d'un particulier ou d'un groupe quelconque, ou encore si la commission souhaite examiner la question, elle a le pouvoir de le faire aux termes de la loi actuelle. Quand on dit qu'on nous a conféré des pouvoirs plus étendus, je ne comprends pas; il existe une disposition de la loi que nous pouvons appliquer si la cour nous en donne l'autorisation et il faut donc qu'il y ait un besoin correspondant d'accroître les pouvoirs de l'organe qui s'occupe des plaintes du public. Cet organisme peut examiner n'importe quel domaine. Il peut fouiller partout. Le CSARS n'a pas obtenu de nouveaux pouvoirs à la suite de la Loi antiterroriste. Aucun autre organe d'examen n'a reçu des pouvoirs plus étendus parce que ces pouvoirs existent et permettent d'examiner tout ce que nous faisons. Cela n'a aucune incidence. La Commission des plaintes du public peut examiner les activités de n'importe quel employé de la GRC, dans n'importe quel domaine. Dans tous nos domaines d'activité, ils ont absolument le droit de demander des dossiers, de nous demander de mener une enquête ou de tenir une enquête eux-mêmes.

L'affaire *Arar* en est un parfait exemple. Rien dans la loi n'empêche la commission de tenir une enquête publique ou de mener sa propre enquête. Elle a choisi de confier cette tâche au juge O'Connor, mais elle aurait pu s'en charger elle-même. Je suis un peu perplexe quand j'entends quelqu'un dire : « Vous avez

therefore I need more powers. If I do not get more powers, I cannot review." The argument does not hold up.

Senator Joyal: I understand your point of view, but on the other hand, the role of the commissioner, which is based essentially on public complaints, and the role of SIRC versus CSIS are not exactly similar on an institutional basis.

The role of the commissioner in relation to the public complaints is essentially triggered through someone feeling aggrieved, and expressing a formal complaint in a written form so that there is a clear case in hand. In the case of an oversight, it is necessarily triggered by the fact that someone complains somewhere. In other words, it is essentially a monitoring of the various levels of responsibilities and decision making, in order to be sure that the institution remains true to its original mandate. You understand that quite well, and I do not need to expand more on this.

As I understood the commissioner's point of view, she made a distinction between the two bodies, the public complaints triggered mechanism and another one, which is an oversight mechanism. I am speaking about your activities and intelligence-gathering in relation to anti-terrorism. I am not talking about the other responsibilities you have in terms of having to implement the various laws of Canada at the provincial or federal level. That is not at all what I am looking for. I am essentially focusing on the anti-terrorism activities that you have been charged with following the amendments of Bill C-36.

Mr. Zaccardelli: I understand that, senator. As I said before, obviously Justice O'Connor is going to look at exactly that point. That is the second question. As I said before, I owe it to Justice O'Connor to give him my views on that.

The notion that somehow the RCMP or law enforcement has been given a new mandate in this area is an erroneous assumption or position that is being peddled around. When Justice David McDonald and the McDonald commission looked into the wrongdoings of the RCMP, clearly when they recommended that there be a new agency set up said: Yes, we will create a new agency but they must work very closely with law enforcement because law enforcement has always had and will continue to have the responsibility of investigating the criminal aspect.

Nothing changed after 9/11. Nothing changed after the Anti-terrorism Act. We still have that mandate. There was no new mandate given to us, because who is going to investigate the criminal aspect? CSIS does not have that mandate. They are a security agency. They do not have law enforcement powers. Nothing has really changed from an investigative perspective. Yes, we have a few more powers which are balanced by the need to go to a judge and get the Attorney General's permission. Again, the review body can look at all of that.

reçu des pouvoirs renforcés et j'ai donc besoin de plus grands pouvoirs moi aussi. Si l'on ne me donne pas plus de pouvoirs, je ne peux pas faire d'examen. ». Cet argument ne tient pas.

Le sénateur Joyal : Je comprends votre point de vue, mais par contre, le rôle du commissaire, qui est fondé essentiellement sur les plaintes du public, et le rôle du CSARS par rapport au SCRS ne sont pas exactement semblables du point de vue institutionnel.

Le rôle du commissaire relativement aux plaintes du public est essentiellement déclenché quand quelqu'un se sent lésé et dépose officiellement une plainte par écrit, de sorte qu'on a en main un dossier clair. Dans le cas d'un comité de surveillance, c'est nécessairement déclenché par le fait que quelqu'un se plaint quelque part. Autrement dit, c'est essentiellement une surveillance des divers niveaux de responsabilité et de décision, pour s'assurer que l'institution demeure fidèle à son mandat original. Vous comprenez cela très bien et je n'ai pas besoin d'en dire plus.

Si j'ai bien compris le point de vue exprimé par la commissaire, elle a fait une distinction entre les deux organismes, le mécanisme déclenché par les plaintes du public et un autre, qui est un mécanisme de surveillance. Je fais référence à vos activités de cueillette de renseignements dans le cadre de la lutte antiterroriste. Je ne parle pas des autres responsabilités que vous assumez pour ce qui est de faire appliquer les diverses lois du Canada au niveau provincial ou fédéral. Ce n'est pas du tout ce dont je m'occupe. Je traite essentiellement des activités antiterroristes qu'on vous a confiées à la suite des modifications du projet de loi C-36.

M. Zaccardelli : Je comprends cela, sénateur. Comme je l'ai déjà dit, il est évident que le juge O'Connor va examiner exactement ce point précis. C'est la deuxième question. Comme je l'ai déjà dit, je dois au juge O'Connor de lui faire part de mon point de vue là-dessus.

La notion voulant que, d'une manière ou d'une autre, on ait donné à la GRC ou au service de police un nouveau mandat dans ce domaine est une hypothèse ou une position erronée, une idée fausse que l'on colporte. Quand le juge David McDonald et la commission McDonald se sont penchés sur les problèmes à la GRC, ils ont clairement recommandé de mettre sur pied une nouvelle agence et l'on a dit : oui, nous allons créer une nouvelle agence, mais ils doivent travailler en étroite collaboration avec les organismes d'application de la loi, parce que ceux-ci ont toujours eu et continueront d'avoir la responsabilité de faire enquête sur les questions criminelles.

Rien n'a changé après le 11 septembre. Rien n'a changé après la Loi antiterroriste. Nous avons toujours ce mandat. Aucun nouveau mandat ne nous a été donné, car qui va faire enquête sur les activités criminelles? Le SCRS n'a pas ce mandat. C'est un organisme qui s'occupe de sécurité. Il n'a aucun pouvoir d'application de la loi. Rien n'a vraiment changé du point de vue des enquêtes. Oui, nous avons quelques pouvoirs supplémentaires, mais pour les exercer il faut s'adresser à un juge et obtenir la permission du procureur général. Et je le répète, l'organisme d'examen peut se pencher sur tout cela.

If Justice O'Connor decides that there is a need to put in some type of mechanism to review that, I am a realist. I am already working on the fact that something is going to be coming down, so I will live with that. I want to put it in perspective. I do not subscribe to the position that somehow law enforcement has these new mandates and powers, they are using them and nobody is out there looking after them. We also are subjected to the reviews of the courts and all the other processes that the security agency does not have.

The balance is there, but I accept Senator Jaffer's position that when there is a perception there we have to deal with it. Whatever Justice O'Connor recommends and the government agrees with, we will accept that and work with it.

The Chairman: I am very anxious to get to the second round where our lead-off questioners were quite brief in their questions and would like to have a second chat.

Before I go to Senator Mercer, colleagues, we have some guests here from the Swedish Parliament who have just come into our committee. They are part of the defence committee in their parliament. They wanted to pop in. They have come at a very good time. We have our Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police before us today.

Senator Mercer: Commissioner, with respect to the recent redeployment of resources that you talked about earlier in response to Senator Lynch-Staunton, has this redeployment had a positive or negative effect in Atlantic Canada, particularly in Nova Scotia? What would your assessment be of any changes that have happened there?

Mr. Zaccardelli: We have not had a significant redeployment of resources in Nova Scotia, although there is some consultation in a number of areas to look at redeploying some resources. Nothing has been done; no final decisions have been taken. There is a significant amount of consultation going on. The same principle applies whether it is Nova Scotia, British Columbia or Quebec. I view our federal resources as strategic deployment throughout the country. The nature of our federal work, more and more, is such that you need a critical mass of bodies to undertake these types of investigations. Whether it is organized crime or our major federal work in customs, copyright, child pornography, or terrorism, you need a critical mass of people.

For historical and valid reasons at the time, we had small deployments of resources in a number of areas. The problem is, wherever you may be, we have two or three members. The nature of the work requires them to have a greater number of people to undertake the work. Instead of having two or three people in a number of areas, I have regrouped them strategically in fewer areas to undertake that work. There is no point in having two or

Si le juge O'Connor décide qu'il faut créer un mécanisme quelconque pour examiner tout cela, je suis réaliste. Je travaille déjà en tablant sur le fait que quelque chose s'en vient et je vais donc m'en accommoder. Je veux mettre cela en contexte. Je ne souscris pas à la position selon laquelle les organismes d'application de la loi ont de nouveaux mandats et pouvoirs et qu'ils s'en servent et que personne ne vérifie ce qu'ils font. Nous sommes également assujettis à la révision judiciaire et à tous les autres processus qui ne s'appliquent pas à l'agence chargée de la sécurité.

Il y a donc un équilibre, mais j'accepte la position du sénateur Jaffer, à savoir qu'il existe une perception et que nous devons nous en occuper. Nous accepterons toute mesure recommandée par le juge O'Connor et acceptée par le gouvernement et nous allons y donner suite.

La présidente : J'ai très hâte de commencer le deuxième tour car nos premiers intervenants ont été très brefs dans leurs questions et aimeraient bien avoir une deuxième chance.

Avant de donner la parole au sénateur Mercer, collègues, nous avons ici des invités du Parlement suédois qui viennent d'entrer dans la salle du comité. Ils sont membres du comité de la défense dans leur parlement. Ils voulaient venir jeter un coup d'oeil à nos travaux. Ils sont arrivés au bon moment. Nous entendons aujourd'hui le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

Le sénateur Mercer : Commissaire, au sujet du récent redéploiement de ressources dont vous avez parlé tout à l'heure en réponse au sénateur Lynch-Staunton, est-ce que ce redéploiement a eu une incidence positive ou négative au Canada de l'Atlantique, en particulier en Nouvelle-Écosse? Quelle est votre évaluation des changements qui ont été apportés là-bas?

M. Zaccardelli : Nous n'avons pas fait de redéploiement important de ressources en Nouvelle-Écosse, bien que des consultations soient en cours dans un certain nombre de régions pour envisager un redéploiement de certaines ressources. Rien n'a été fait; aucune décision définitive n'a été prise. Il y a actuellement passablement de consultations. Les mêmes principes s'appliquent, qu'il s'agisse de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique ou du Québec. Je considère nos ressources fédérales comme un déploiement stratégique dans l'ensemble du pays. La nature de nos activités fédérales, de plus en plus, est telle qu'il faut une masse critique pour entreprendre des enquêtes de ce genre. Qu'il s'agisse du crime organisé ou de notre important travail fédéral dans le domaine des douanes, du droit d'auteur, de la pornographie infantile ou du terrorisme, on a besoin d'une masse critique.

Pour des raisons historiques et valables à l'époque, nous avions de petits déploiements de ressources dans un grand nombre de régions. Le problème est qu'on se retrouve avec deux ou trois gendarmes un peu partout. La nature du travail exige que l'on puisse compter sur un effectif plus nombreux pour effectuer le travail. Au lieu d'avoir deux ou trois personnes dans un grand nombre de régions, je les ai regroupées stratégiquement dans un

three members in an area if they do not have the resources to undertake those files. That is what we are doing.

It looks like a community might lose one or two members, but in reality, that larger group with the sufficient critical mass is able to do much more effective work and cover the area in a much more effective way. That is what we are doing, senator.

Senator Mercer: My next question follows that. The recent cutbacks in port authorities across the country have led to criticism that ports such as Halifax, Saint John, Montreal and Vancouver may be more vulnerable for the entry of terrorists and increased smuggling. Have you beefed up your presence on the waterfronts of our major ports; if so, what are the results?

Mr. Zaccardelli: That is a very important issue. Through resourcing from the federal government, we have increased our presence post-9/11 at the ports. We have created what we call integrated teams, not just the RCMP. In Halifax, for example, we have an integrated team where the RCMP is the lead, but Halifax and the border agency are working with us. We have CSIS members. These are multidisciplinary, integrated teams.

I am worried that we do not have enough, but we have actually improved since the resources policing the ports were disbanded. I agreed with disbanding the ports police. I know people do not like to hear that, but they were not being used in the most effective and efficient way. We are much more effective now than before. We are concentrating on the major ports. Again, we have critical mass with multidisciplinary teams to be able to respond in a proactive way.

Senator Mercer: With respect to my first question on the deployment of resources and your talk about moving people around, one criticism I heard in Nova Scotia was, as you reallocate, ensuring services be available in both official languages. In certain communities they would be much more readily available than in others, as geography would dictate.

My final question is a simple one. The Deputy Prime Minister has appointed an eminent person to conduct consultation on the Air India disaster, and come back with a recommendation on whether there needs to be further investigation. I do not need to know if the answer is yes. That discussion is between you and the eminent person, who is Mr. Bob Rae. Have you or any other members of the force been contacted by Mr. Rae in the pursuit of his duties?

Mr. Zaccardelli: I have had one discussion with Mr. Rae with the intention of having more.

plus petit nombre de régions pour se charger de ce travail. Il ne sert à rien d'avoir deux ou trois gendarmes dans un secteur si ceux-ci n'ont pas les ressources voulues pour se charger de ces dossiers. Voilà donc ce que nous faisons.

Cela donne l'impression qu'une collectivité peut perdre un ou deux membres, mais en réalité, le groupe plus nombreux doté d'une masse critique suffisante est en mesure d'effectuer du travail beaucoup plus efficace et de couvrir beaucoup plus efficacement la région. C'est ce que nous faisons, sénateur.

Le sénateur Mercer : Ma question suivante fait suite à celle-ci. Les récentes compressions dans les administrations portuaires un peu partout au Canada ont suscité des critiques selon lesquelles des ports comme ceux de Halifax, Saint John, Montréal et Vancouver pourraient être plus vulnérables à l'entrée de terroristes et à la contrebande. Avez-vous renforcé votre présence sur les quais de nos grands ports et, dans l'affirmative, quels en sont les résultats?

M. Zaccardelli : C'est une question très importante. Grâce à des ressources accrues fournies par le gouvernement fédéral, nous avons renforcé notre présence dans les ports depuis le 11 septembre. Nous avons créé ce que nous appelons des équipes intégrées qui ne se limitent pas à la GRC. À Halifax, par exemple, nous avons une équipe intégrée dirigée par la GRC, mais comprenant aussi des membres de la police de Halifax et de l'agence frontalière qui travaille avec vous. Nous avons aussi des membres du SCRS. Ce sont des équipes multidisciplinaires et intégrées.

Je crains que nous n'en ayons pas assez, mais nous avons en fait amélioré la situation depuis que l'on a démantelé la police portuaire. J'étais d'accord avec le démantèlement de la police portuaire. Je sais qu'il y a des gens qui n'aiment pas entendre dire cela, mais cette ressource n'était pas utilisée de la manière la plus efficace et efficiente. Nous sommes aujourd'hui beaucoup plus efficaces qu'auparavant. Nous nous concentrons sur les principaux ports. Encore une fois, nous avons une masse critique dotée d'équipes multidisciplinaires capables d'intervenir de manière proactive.

Le sénateur Mercer : Pour revenir à ma première question sur le déploiement des ressources et ce que vous dites au sujet de la réaffectation des gens, j'ai entendu en Nouvelle-Écosse une critique selon laquelle, avec les réaffectations, il est difficile de garantir que les services sont disponibles dans les deux langues officielles. Dans certaines localités, il est beaucoup plus facile d'y avoir accès qu'ailleurs, selon les aléas de la géographie.

Ma dernière question est simple. La vice-première ministre a nommé une personne éminente chargée d'effectuer des consultations sur la catastrophe d'Air India et de formuler une recommandation à savoir s'il est nécessaire de poursuivre l'enquête. Je n'ai pas besoin de savoir si la réponse est oui. Cette discussion doit prendre place entre vous-même et la personne éminente en question, nommément M. Bob Rae. Est-ce que vous-même ou d'autres membres de la GRC ont été contactés par M. Rae dans l'exercice de ses fonctions?

M. Zaccardelli : J'ai eu une discussion avec M. Rae et j'ai l'intention d'en avoir d'autres.

Senator Andreychuk: I wish to return to Senator Joyal's point about a different oversight mandate. Would you agree that most of your powers, and those that were increased, were in a pre-terrorist situation, when we were talking globally about organized crime, criminality, and the use of new technologies by these groups, but our old Bill C-36 is certainly much more pervasive in Canadian society. There are tools that while you may think they are the same investigative skills, certainly the effect on Canadian citizens is much greater. Do you not think that an increased oversight is necessary, not because of increased powers, but because of the effect and intrusions on Canadian citizens? Is that not where we looked at CSIS differently? You reminded me of the Justice Macdonald situation. When we saw the RCMP, we saw the RCMP on the street helping us. We then found out about their investigative role, which was entirely different. We now have the two separated services. CSIS at that time was the one we noted that needed greater oversight. Would you agree that because of terrorism everyone needs a greater oversight because of the consequences to Canadian citizens and others?

Mr. Zaccardelli: I think you mentioned that these powers were pre-9/11?

Senator Andreychuk: You have received many additional powers throughout the years, based on criminal law. They were based on increased powers of organized crime, gangs and so forth. It is true, you did not receive as many powers because of Bill C-36, but the consequences of the changes in Bill C-36 are much greater on the citizens. For this reason, is the oversight not necessary because of the consequences of the act, not because of your different attitude to policing?

Mr. Zaccardelli: The law is always evolving. Ever since Canada was created, the law has evolved and we receive powers that enable us to respond to the nature of crime and threats that we face. That has always been an evolution.

In terms of the investigative work that we do related to national security matters, we approach that in the same way as we approach any investigation. If there is information or intelligence that an individual or a group of people may be involved with any type of potential terrorist activity, we are subjected to the same laws and procedures. That is the same standard when we go for a search warrant or a wiretap authorization. We are subjected to the same standards of law. There has been no diminution in the high standard that we have to meet. We investigate those as we investigate anything else.

Le sénateur Andreychuk : Je veux revenir à ce que disait le sénateur Joyal au sujet d'un mandat différent en matière de surveillance. Convenez-vous que la plupart de vos pouvoirs et ceux qui ont été renforcés s'inscrivaient dans une problématique antérieure au terrorisme, alors que l'on était surtout préoccupé sur la scène internationale par le crime organisé, et l'utilisation de nouvelles technologies par ces groupes, mais que notre ex-projet de loi C-36 est certainement beaucoup plus envahissant dans la société canadienne. Il crée des outils dont vous avez beau dire qu'ils confèrent les mêmes capacités en termes d'enquête, mais il est certain que leur incidence sur les citoyens canadiens est beaucoup plus grande. Ne croyez-vous pas qu'il est nécessaire d'avoir une surveillance plus serrée, non pas à cause des pouvoirs accrus, mais à cause de l'incidence et de l'ingérence dans la vie des citoyens canadiens? N'est-ce pas la raison pour laquelle nous avons adopté une attitude différente face au SCRS? Vous m'avez rappelé la situation du juge Macdonald. Au début, nous percevions la GRC comme des agents patrouillant dans la rue et susceptibles de nous aider. Nous avons ensuite appris quels étaient leurs rôles en matière d'enquête, ce qui est entièrement différent. Nous avons aujourd'hui deux services séparés. à l'époque, c'est le SCRS qui nous apparaissait avoir le plus grand besoin de supervision. Ne reconnaissez-vous pas qu'à cause du terrorisme, chacun a besoin d'une surveillance plus serrée à cause des conséquences pour les citoyens canadiens et d'autres?

M. Zaccardelli : Je pense que vous avez dit que ces pouvoirs étaient antérieurs au 11 septembre?

Le sénateur Andreychuk : Vous avez reçu de nombreux pouvoirs additionnels au fil des années, en matière de droit criminel. C'était à cause des pouvoirs plus étendus du crime organisé, des gangs, et cetera. Il est vrai que vous n'avez pas reçu autant de pouvoirs à cause du projet de loi C-36, mais les conséquences des changements apportés par le C-36 sont beaucoup plus profondes pour les citoyens. Pour cette raison, n'est-il pas nécessaire d'instaurer une surveillance à cause des conséquences de la loi, non pas à cause de votre attitude différente en matière de service de police?

M. Zaccardelli : La loi évolue constamment. Depuis la création du Canada, la loi n'a cessé d'évoluer et nous avons reçu des pouvoirs qui nous ont permis de réagir à la nature des crimes et des menaces auxquels nous étions confrontés. Il y a toujours eu une évolution.

Pour ce qui est du travail d'enquête que nous faisons en matière de sécurité nationale, nous approchons cela de la même manière que n'importe quelle autre enquête. Si nous apprenons qu'une personne ou un groupe est peut-être impliqué dans des activités potentiellement terroristes, nous sommes assujettis aux mêmes lois et procédures. C'est la même norme qui est appliquée quand nous demandons un mandat de perquisition ou une autorisation d'écoute téléphonique. Nous sommes assujettis aux mêmes critères. Il n'y a aucune diminution des normes rigoureuses que nous devons respecter. Nous faisons enquête dans ces cas-là comme nous enquêtons dans n'importe quel autre dossier.

I am not sure I can agree that what we do in this area somehow has a greater impact on society. Obviously, it has an impact on those we investigate. For example, we have not used the detention provisions. We have charged one person under the Anti-terrorism Act. There is one case before the courts. We have been very careful in how we have used this act.

I sometimes have the impression that people think we have had this sweep of searches of people's houses that belong to a certain ethnic group; that has not happened. I certainly am not aware of that. We have applied the same high standards that the courts oblige us to meet, whether it is an organized crime investigation or a terrorism investigation.

I understand the perception. Senator, I agree there is a perception that we have used this legislation massively since 9/11, and that we have invaded people's privacy. I understand that perception. Frankly, it worries me a great deal.

Senator Andreychuk: Are you saying it is only a perception? Do you not believe that even if the legislation has been used on one person only, the consequences to that person, compared to those in your other work, is not more pervasive?

Mr. Zaccardelli: I do not think so. If we interview someone relative to a national security file, I understand what that person feels. When we do a search of someone who is involved in organized crime, it has a huge impact on them. When we interview someone who is being investigated for a possible sexual assault, we understand the consequences of what might happen.

The fact is, when the police act, it has a huge consequence in the community. There is no question about that. However, I do not distinguish the work in anti-terrorism from that of other areas.

Senator Andreychuk: You say you have used this act only once. How many times have you used it inside your investigations? A charge has resulted on one occasion, but how many times has it been part of an investigative procedure?

Mr. Zaccardelli: We have carried out many investigations and inquiries throughout the country. That is right, senator. Again, those inquiries have not been based on profiling or whatever. They have been based on information or intelligence that we have received mainly from agencies in the national security area or from other partners around the world. It is always based on information and intelligence on which we have an obligation to follow up.

Je ne suis pas certain d'être d'accord pour dire que nos activités dans ce domaine ont d'une manière ou d'une autre une incidence plus grande sur la société. Évidemment, cela influe sur nos méthodes d'enquête. Par exemple, nous n'avons pas utilisé les dispositions sur la détention. Nous avons porté des accusations contre une personne aux termes de la Loi antiterroriste. Il y a une affaire devant les tribunaux. Nous avons fait preuve de la plus grande prudence dans notre utilisation de cette loi.

J'ai parfois l'impression que les gens s'imaginent que nous avons procédé à des fouilles massives dans les maisons des gens appartenant à un certain groupe ethnique; cela n'a pas eu lieu. En tout cas, je n'en ai assurément jamais entendu parler. Nous avons appliqué les mêmes critères rigoureux que les tribunaux nous obligent à respecter, qu'il s'agisse d'une enquête sur le crime organisé ou d'une enquête sur le terrorisme.

Je comprends la perception. Sénateur, je conviens qu'il y a une perception selon laquelle nous avons utilisé cette loi de façon massive depuis le 11 septembre et que cela a causé un envahissement de la vie privée des gens. Je comprends cette perception. Franchement, cela m'inquiète beaucoup.

Le sénateur Andreychuk : Êtes-vous en train de dire que c'est seulement une perception? Ne croyez-vous pas que même si la loi a été appliquée à une seule personne, les conséquences pour cette personne, en comparaison de vos autres activités, ne sont-elles pas plus envahissantes?

M. Zaccardelli : Je ne le crois pas. Si nous interrogeons quelqu'un au sujet d'un dossier de sécurité nationale, je peux comprendre ce que cette personne ressent. Quand nous faisons une perquisition chez quelqu'un qui est impliqué dans le crime organisé, cela a un impact énorme pour eux. Quand nous interrogeons quelqu'un qui fait l'objet d'une enquête sur une possible agression sexuelle, nous comprenons les conséquences, nous savons ce qui pourrait arriver.

C'est un fait que dès que la police agit, les conséquences sont immenses pour la collectivité. Il n'y a aucun doute là-dessus. Cependant, je ne fais pas la distinction entre nos activités antiterroristes et nos autres tâches.

Le sénateur Andreychuk : Vous dites avoir utilisé cette loi seulement une fois. Combien de fois vous en êtes-vous servi dans le cadre de vos enquêtes? Des accusations ont été portées une seule fois, mais combien de fois la loi a-t-elle été invoquée dans le cadre d'une enquête?

M. Zaccardelli : Nous avons mené de nombreuses enquêtes un peu partout au Canada. C'est vrai, sénateur. Encore une fois, ces enquêtes n'étaient pas fondées sur le profilage ou quoi que ce soit. Elles étaient fondées sur des renseignements que nous avions reçus principalement des agences de sécurité nationale ou d'autres partenaires dans le monde. C'est toujours fondé sur des renseignements et nous avons l'obligation d'y donner suite.

Senator Andreychuk: I do not believe there is racial profiling, as has been alleged by some people, nor that your RCMP officers are in any way trained outside of the country, as has been alleged. I have been involved in police investigations, so I understand.

You received, however, a definition of terrorist activity in Bill C-36 that includes: "in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause."

We have never had a definition where part of the elements involved proving a political, ideological or religious motive. Some of the angst felt in these communities might flow from the fact that you are going after someone who has a certain profile: a certain religion, a certain political aspect and perhaps an ideological aspect. People in those communities who share that ideology, religion or politics might begin to feel uncomfortable knowing the police are looking into those three aspects. In the end, it is almost a profiling. Is the definition part of the problem that has led the RCMP to get that taint, I would say inappropriately?

Mr. Zaccardelli: That is a very interesting point. It has been discussed a great deal. The way the legislation is written, the reference to religious and ideological issues is actually a limitation on us, on the law enforcement, because we do not profile according to religious beliefs or ideology. The act of terrorism, the act of conspiring to commit a terrorist act, must come first. That may then be connected to a certain ideology, yes. However, we do not profile based on religion, ideology or beliefs. If we did not have that reference, I could charge anybody involved in organized crime, such as the Hell's Angels, under the same act. That reference actually limits our ability to intervene in this area.

It is actually a limitation. I know it has caused confusion in some places. If there is a recommendation to change the definition, we will deal with that, but the intent was to actually limit the ability of the enforcement agencies not to go specifically after religious or ideological beliefs.

Senator Andreychuk: I want to follow up on that point. You have to prove a motive, and either the act must be committed or some steps to begin the act, and then you determine whether the motive falls within that act.

Permit me to go back to the years that I was at the depot, taught RCMP constables and worked with them as a prosecutor. For the life of me, I do not know how I could fine-point this step by step without referring to religion, politics or ideology somewhere in that mix. How can you try now to separate the motive from the act when, in fact, all our criminal law indicates that motive is irrelevant? There must be a temptation to say that you have heard that someone is doing something questionable. He is a Muslim. He went to such-and-such a mosque. He is part of

Le sénateur Andreychuk : Je ne crois pas qu'il y ait profilage racial, comme certains l'ont prétendu, ni que vos agents de la GRC subissent un quelconque entraînement à l'étranger, comme on l'a aussi prétendu. J'ai déjà participé à des enquêtes policières et je comprends donc tout cela.

Vous avez toutefois reçu dans le projet de loi C-36 une définition de l'activité terroriste qui comprend: « Au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique. »

Nous n'avons jamais eu une définition dont l'un ou l'autre des éléments comportait qu'il fallait prouver que l'acte était commis pour des raisons politiques, idéologiques ou religieuses. La colère ressentie dans ces collectivités résulte peut-être en partie du fait que vous vous en prenez à une personne qui a un certain profil : une certaine religion, une certaine tendance politique et peut-être idéologique. Les membres de ces collectivités qui partagent cette idéologie, cette religion ou cette affiliation politique pourraient commencer à se sentir mal à l'aise, sachant que la police examine justement ces trois aspects. En fin de compte, c'est presque du profilage. Est-ce que la définition fait partie du problème qui a entraîné cette perception de la GRC que je qualifierais d'inappropriée?

M. Zaccardelli : C'est un point intéressant. On en a beaucoup discuté. De la façon dont la loi est rédigée, la référence à la religion et à l'idéologie est en fait une contrainte pour nous, pour l'application de la loi, parce que nous ne faisons pas de profilage en fonction des convictions religieuses ou de l'idéologie. L'acte de terrorisme, l'acte de complot pour commettre un acte de terrorisme, doit passer en premier. Cela peut ensuite être lié à une certaine idéologie, en effet. Cependant, nous ne faisons pas de profilage selon la religion, l'idéologie ou les convictions. Si nous n'avions pas cette référence, je pourrais porter des accusations contre n'importe qui impliqué dans le crime organisé, par exemple les Hell's Angels, en application de la même loi. Cette référence limite en fait notre capacité d'intervenir dans ce domaine.

C'est donc en fait une contrainte. Je sais que cela a créé de la confusion dans certains milieux. Si l'on recommande de changer la définition, nous allons nous en accommoder, mais l'intention était en fait de limiter la capacité des organismes d'application de la loi de s'en prendre spécifiquement aux gens animés par la foi religieuse ou des convictions idéologiques.

Le sénateur Andreychuk : Je veux donner suite à cela. Vous devez prouver qu'il y a un motif et l'acte doit être perpétré ou des mesures prises en vue de sa perpétration, après quoi vous déterminez si le motif relève de cette loi.

Permettez que je revienne à l'époque où je travaillais au dépôt, j'enseignais aux gendarmes de la GRC et travaillais avec eux en tant que procureur. Je n'arrive pas à comprendre comment je pourrais démêler tout cela sans me reporter à la religion, à la politique ou à l'idéologie quelque part. Comment pouvez-vous tenter maintenant de séparer le motif de l'acte lui-même, alors qu'en fait, tout notre droit criminel indique que le motif n'est pas pertinent? Vous devez être tenté de dire que, d'après ce que vous avez entendu dire, quelqu'un quelque part commet un acte

such-and-such an association. Do those not all get mixed up together? Would you not need a great deal of retraining to get away from the perceptions?

I go back to the years of communism, if there was nefarious activity, how did police find out about it? They saw certain people at a hall where people congregate. Many of those people went for social reasons. One or two might have gone for political reasons and negative reasons, but the whole group was tainted. Years later, we were still trying to absolve people. Is that not where we are going again with this definition?

Mr. Zaccardelli: Senator, you raise an excellent point. That is an issue that could come up. We spent much time in training. The members who work in this field must be very experienced police officers who are well educated and have a broad view of things. We talk a lot about these issues on the course.

I can give you an anecdote from my own experience. I was a young investigator in Toronto. I was in the car with another member. We were driving along St. Clair Avenue in an Italian area. There was a man on the street. It was about three o'clock in the afternoon. He was well dressed, outside a little coffee shop. The member beside me said, "That guy must belong to organized crime. What is he doing at three o'clock in the afternoon outside a cappuccino shop?" I said, "He's Italian. They love to stand around the coffee shop." There was no ulterior motive.

I agree with you. Some of that thinking was going on. I do not think we are there. We work very hard to make sure it is not part of the thinking of our members today. I think we have sensitized them and educated them beyond that.

Do we have to guard against that type of thinking? I agree with you, senator, but I still support the legislation the way it is written because it enables us to really limit the areas we go into. I hope we do not have anybody out there who starts from what mosque he or she goes to. That is totally irrelevant. The question is, what are they doing? Are they involved in some act or conspiracy that deals with national security? The fact they may go to a mosque becomes relevant at some point, but you start with the act. That is what we concentrate on.

I understand your concern on that issue. That is why we limit the people and the decision-making process in this area. Decision-making in this area comes back to headquarters: The most senior people make the decisions.

douteux. Il est musulman. Il fréquente telle mosquée. Il fait partie de telle association. Est-ce que tout cela n'est pas mélangé? N'auriez-vous pas besoin d'une formation très poussée pour effacer ces perceptions?

Si je remonte aux années du communisme, quand il y avait des activités subversives, comment la police les découvrait-elle? On apercevait certaines personnes dans une salle où les gens se rassemblaient. Beaucoup de ces gens-là fréquentaient l'endroit pour des raisons sociales. Une ou deux personnes y allaient peut-être pour des raisons politiques et négatives, mais tout le groupe était mis dans le même panier. Des années plus tard, on essayait encore d'absoudre les gens. Cette définition ne nous ramène-t-elle pas à cette pratique?

M. Zaccardelli : Sénateur, vous soulevez un excellent point. C'est un problème qui pourrait surgir. Nous passons beaucoup de temps à faire de la formation. Les agents qui travaillent dans ce domaine doivent être des agents de police très expérimentés qui ont reçu une formation poussée et qui ont une large vision des choses. Nous discutons beaucoup de tout cela pendant le cours.

Je peux vous raconter une anecdote personnelle. Cela remonte à l'époque où j'étais jeune enquêteur à Toronto. J'étais en voiture avec un collègue. Nous roulions sur l'avenue St. Clair dans un quartier italien. Il y avait un homme dans la rue. Il était environ 3 heures de l'après-midi. Il était bien habillé, devant un petit café. Mon collègue à côté de moi me dit : « Ce type-là doit faire partie du crime organisé. Que fait-il là, à 3 heures de l'après-midi, planté devant un café où l'on sert du cappuccino? » Je lui ai répondu : « Il est Italien. Ils adorent se tenir autour des cafés ». Il n'y avait aucune autre raison de le soupçonner.

Je suis d'accord avec vous. Cette attitude était répandue. Je ne pense pas que nous en soyons là. Nous travaillons très fort pour nous assurer que cela ne fasse pas partie de la mentalité de nos gendarmes aujourd'hui. Je pense que nous les avons sensibilisés et éduqués bien au-delà de cela.

Devons-nous être sur nos gardes contre ce type de mentalité? Je suis d'accord avec vous, sénateur, mais j'appuie quand même la loi telle qu'elle est rédigée parce qu'elle nous permet de limiter notre champ d'intervention. J'espère que nous n'avons personne dans nos rangs qui prend comme point de départ d'une enquête la mosquée que fréquente une personne. C'est absolument non pertinent. La question est de savoir : que fait cette personne? Est-elle impliquée dans un acte ou un complot menaçant la sécurité nationale? Le fait que cette personne fréquente une mosquée devient pertinent à un moment donné, mais il faut commencer par l'acte. C'est là-dessus que nous faisons porter nos efforts.

Je comprends votre préoccupation à ce propos. C'est pourquoi nous limitons la liberté d'action et le processus décisionnel dans ce domaine. Les décisions dans ce domaine sont prises à l'administration centrale; ce sont des hauts gradés qui prennent les décisions.

The investigator does not get to make those decisions because we fear for the concerns that might arise. Have we got it 100 per cent right? I do not know. Maybe you will have some recommendations or changes that will help us, senator.

Senator Andreychuk: I certainly do. We should profit from our history. We have had other groups who felt the same way.

On the one hand, you are trying to make Canada secure. I do not want that compromised. On the other hand, I do not want certain people feeling that what they can do in a free and democratic society is now tainted because of this overlay of the definition. That profiles them: Better I should not go, better I should not be seen. I do not want Canadians to live that way.

Mr. Zaccardelli: All our key allies around the world have that problem.

Senator Andreychuk: We have to tackle it because it exists.

Senator Christensen: I do not know whether you can address my question fully. Since 9/11 with the heightened security and the implementation of the Anti-terrorism Act, what change is the force addressing? There are limited resources in the north for customs and immigration. There are three highway border crossings in the Yukon which are all-season, with an extra one in the summer. There are only two airports that have entry points.

With stronger surveillance and enforcement in the lower B.C. ports, the concern is that the smaller Alaskan fishing ports will become vulnerable to persons coming in, for a variety of different reasons.

We have a very long western border which is unprotected. As global warming takes place and the season is much longer, the northern border is becoming vulnerable. What steps is the force taking in that area?

Mr. Zaccardelli: You have raised good points. The North is on our horizon. The North used to be the Sleepy Hollow of Canada. I do not mean that in a negative sense.

Much of our work in the North historically was more on the social side than enforcement side. There have been disturbing changes in the North, especially in the influence of organized crime. Drugs and alcohol have had a major effect. There is serious growth and expansion in the Northwest Territories.

Senator Christensen, you come from the Yukon. We have instituted an integrated border enforcement team in the Yukon. That was part of the strategic deployment throughout the country. We launched a new boat that does a lot of patrolling. We have done some work. The reality is, we are very vulnerable in the North. With the climate changes, we are seeing illegal refugee claimants in the north. My job is to look after the whole country

L'enquêteur ne prend pas ces décisions parce que nous craignons que cela puisse donner lieu à des inquiétudes. Est-ce que nous avons réglé le problème à 100 p. 100? Je n'en sais rien. Peut-être aurez-vous des recommandations ou des changements susceptibles de nous aider, sénateur.

Le sénateur Andreychuk : J'en ai assurément. Nous devrions tirer les leçons de notre histoire. Nous avons entendu d'autres groupes qui avaient les mêmes sentiments.

D'une part, vous essayez de rendre le Canada sûr. Je ne veux pas qu'il y ait de compromis là-dessus. D'autre part, je ne veux pas non plus que certaines personnes aient l'impression que leur liberté d'action dans une société libre et démocratique est maintenant menacée à cause de cette définition. Cela oriente leur choix : il vaut mieux que je n'y aille pas, il vaut mieux qu'on ne me voit pas. Je ne veux pas que les Canadiens vivent de cette manière.

M. Zaccardelli : Tous nos principaux alliés dans le monde ont ce même problème.

Le sénateur Andreychuk : Nous devons nous y attaquer parce qu'il existe.

Le sénateur Christensen : J'ignore si vous pouvez répondre pleinement à ma question. Depuis le 11 septembre, avec la sécurité accrue et la mise en oeuvre de la Loi antiterroriste, quels changements la GRC a-t-elle opérés? Il y a des ressources limitées dans le Nord pour les douanes et l'immigration. Il y a trois postes frontaliers routiers dans le Yukon qui sont ouverts toute l'année, et un autre en été. Il y a seulement deux aéroports qui constituent des points d'entrée.

Compte tenu d'une surveillance renforcée dans les ports du sud de la Colombie-Britannique, on craint que les petits ports de pêche de l'Alaska deviennent vulnérables à l'entrée de personnes motivées par une foule de raisons différentes.

Nous avons une très longue frontière occidentale qui n'est pas protégée. Avec le réchauffement planétaire et l'allongement de la saison, la frontière septentrionale devient vulnérable. Quelles mesures la GRC prend-elle à cet égard?

M. Zaccardelli : Vous avez soulevé d'excellents points. Le Nord est sur notre écran radar. Auparavant, le Grand Nord était un recoin endormi du Canada. Je ne dis pas cela dans un sens négatif.

Dans le Nord, historiquement, une grande partie de notre travail était plutôt du travail social que l'application de la loi. Il y a eu des changements troublants dans le Nord, surtout l'influence du crime organisé. La drogue et l'alcool ont eu une incidence marquée. Il y a une très forte croissance dans les Territoires du Nord-Ouest.

Sénateur Christensen, vous venez du Yukon. Nous avons mis sur pied une équipe intégrée de la police des frontières au Yukon. Cela fait partie du déploiement stratégique dans l'ensemble du pays. Nous avons lancé un nouveau navire qui fait beaucoup de patrouille. Nous avons fait du travail. La réalité est que nous sommes très vulnérables dans le Nord. Avec le changement climatique, nous voyons arriver dans le Nord des gens qui entrent

and ensure that those resources are strategically deployed. Our resources are federal and the South tends to suck up most of the resources, but we are improving. The diamond industry is ripe for serious infiltration by organized crime.

Our diamond lab and mapping is doing some world leading work there. We have deployed some of the \$9 billion that the government has put out there in the North. There is a need to do more.

[Translation]

Senator Prud'homme: I would like first of all to thank you for your courtesy concerning the letter that you have sent me following a regrettable incident that happened on Parliament Hill.

In 1984, there was a great debate in the House of Commons in which I took part. That was under Mr. Trudeau. Following some difficult events that had happened in Canada, the MacDonald commission had been created. I will not get into the details of that commission since I was directly affected by it. I have never been able to swallow it, but I was affected. One of the commission's recommendations was that another force be created. That's how in 1984, we came about to create the Canadian Security Intelligence Service.

[English]

I violently opposed the creation of CSIS, to put it mildly. Nothing has happened since to make me change my mind. I wanted to modernize the RCMP. Even though I had a big clash with the RCMP, I have always defended them, and I shall do so until I die. We need one security force in Canada. In my view, the RCMP could fit the bill well, if we gave them the tools.

Now we are faced with a different world, a tough and difficult world. When Senator Kelly asked for an inquiry on terrorism, I seconded the motion. I do not apologize for that. We therefore received the commissioner of the RCMP and the director of CSIS. Senator Joyal and I are the only members of the Privy Council, so we were given much information.

We live in a difficult and sophisticated world, and there should be an assessment as to the "rentabilité" of having two forces.

I suppose I have the answer to this question. What is the degree of intimacy in the sharing of information between CSIS and the RCMP? I believe the RCMP should have priority. Contrary to some of my colleagues, I am not as afraid as some of them are. I can defend my position in multicultural groups, but we exaggerate the question of racial profiling. When you have an

illégalement et qui demandent le statut de réfugié. Mon travail est de m'occuper de l'ensemble du pays et de veiller à ce que les ressources dont je dispose soient déployées stratégiquement. Nos ressources sont fédérales et le Sud a tendance à accaparer la plus grande partie des ressources, mais la situation s'améliore. L'industrie du diamant est mûre pour une sérieuse infiltration par le crime organisé.

Les activités sont à l'avant-garde mondiale dans notre laboratoire du diamant et dans le domaine de la prospection diamantifère. Nous avons déployé dans le Nord une partie des neuf milliards de dollars que le gouvernement nous a accordés. Il faut en faire plus.

[Français]

Le sénateur Prud'homme : Je voudrais tout d'abord vous remercier de votre courtoisie concernant la lettre que vous m'avez envoyée à la suite d'un incident regrettable qui s'est produit sur la colline du Parlement.

En 1984, il y a eu un grand débat à la chambre des députés auquel j'ai assisté. C'était à l'époque de M. Trudeau. Suite à des événements difficiles survenus au Canada, la commission MacDonald a été mise sur pied. Je n'entrerai pas dans les détails de cette commission puisque j'étais directement concerné. Je ne l'ai jamais digéré, mais j'étais concerné. Une des recommandations de la commission fut la création d'une autre force. C'est ainsi qu'en 1984, nous en sommes arrivés à créer le Service canadien du renseignement de sécurité.

[Traduction]

Je me suis opposé violemment à la création du SCRS, c'est le moins que l'on puisse dire. Il ne s'est rien passé depuis qui soit susceptible de me faire changer d'idée. Je voulais moderniser la GRC. Même si j'ai eu un grave conflit avec la GRC, je les ai toujours défendus et je continuerai de le faire jusqu'à ma mort. Nous avons besoin d'une seule force de sécurité au Canada. À mon avis, la GRC pourrait se charger parfaitement de ce rôle, si on lui donnait les outils voulus.

Nous sommes maintenant confrontés à un monde différent, un monde dur et difficile. Quant le sénateur Kelly a demandé une enquête sur le terrorisme, j'ai appuyé sa motion. Je ne m'en excuse pas. Nous avons donc reçu le commissaire de la GRC et le directeur du SCRS. Le sénateur Joyal et moi-même sommes les seuls membres du Conseil privé et on nous a donc donné beaucoup de renseignements.

Nous vivons dans un monde difficile et sophistiqué et il faudrait faire une évaluation de la « rentabilité » de l'existence de deux forces.

Je suppose que j'ai la réponse à cette question. Quel est le degré d'intimité au chapitre du partage des renseignements entre le SCRS et la GRC? Je crois que la GRC devrait avoir la priorité. Contrairement à certains de mes collègues, je ne suis pas aussi effrayé que certains d'entre eux. Je peux défendre ma position devant des groupes multiculturels, mais nous exagérons le

inquiry, you must start somewhere. There is a pattern that could be developed, as long as you are sophisticated.

If you prefer, you can reflect on my question rather than give me a blunt answer by saying absolutely, without the shadow of a doubt, as we were given on the committee on security under Senator Kelly.

Would there be, if we returned to one force, an amelioration or improvement? We live in an increasingly difficult world. In spite of the assurances from the security services of CSIS and the RCMP that Canadians get the best return for every dollar invested, it still costs immensely to have two forces. If I have to conclude that they do not cooperate, then Canada is not well served.

Mr. Zaccardelli: You raised a number of issues, senator, and I assure you that, in today's world, and for a long time, the relationship between CSIS and the RCMP is excellent and has been excellent. I know you have read a lot, especially since the Air India decision. We have to go back 20 years and talk about whether there was friction. I can assure you today that it is absolutely a great relationship.

The other thing that is important to understand is that in today's world we talk about public safety as a global continuum, because it is not about one agency, one department or one level of enforcement that is more important. It is important to understand that we have to look at local, provincial, national, and international enforcement, and create a seamless integration. That is why we strongly believe in the philosophy of integration.

I am glad our Swedish friends are here. It is not enough to work in a seamless integrated way in Canada. We have to work in a seamless integrated way around the world. The threats that we face by organized crime or terrorism are not just Canadian or North American; they are global issues. We have gone beyond Canada. We are integrating and working collaboratively around the world.

One of the challenges we face today, and we have not talked about it here, but you are talking about amendments to the legislation, is the ability in certain cases to exchange information between agencies and to protect that information and its sources. This committee should consider that. Sometimes there are privacy issues that almost inhibit us from sharing or we cannot exchange all the information, which causes us problems. We have to look at that in terms of our ability to be seamless and to be able to exchange information while still respecting the privacy of the individuals and the Charter. One of the challenges where perhaps friction may occur between agencies is when they are grappling with this need to protect the privacy of individuals while also discharging their obligation to protect the country. It is a difficult issue. In certain cases, we have to find the means to overcome

problème du profilage racial. Quand vous faites une enquête, vous devez bien commencer quelque part. Il y a une tendance que l'on peut discerner et développer, pourvu qu'on soit sophistiqué.

Si vous préférez, vous pouvez réfléchir à ma question plutôt que de me donner une réponse sans détour, en disant oui, absolument, sans l'ombre d'un doute, une réponse comme on nous en a donné une au comité sur la sécurité présidé par le sénateur Kelly.

Si l'on revenait à l'existence d'une seule force, y aurait-il amélioration? Nous vivons dans un monde de plus en plus difficile. En dépit des assurances des services de sécurité du SCRS et de la GRC qui affirment que les Canadiens en ont le plus possible pour chaque dollar investi, il n'en demeure pas moins que cela coûte immensément cher d'avoir deux forces. Si nous en arrivons à la conclusion qu'elles ne coopèrent pas, alors le Canada n'est pas bien servi.

M. Zaccardelli : Vous avez soulevé un certain nombre de questions, sénateur, et je peux vous assurer que, dans le monde d'aujourd'hui, et depuis longtemps, les relations entre le SCRS et la GRC sont excellentes et ont été excellentes. Je sais que vous lisez beaucoup, surtout depuis la décision dans l'affaire Air India. Il faut remonter 20 ans en arrière et se demander s'il y avait des frictions. Je peux vous assurer aujourd'hui que les relations sont absolument excellentes.

Par ailleurs, il est important de comprendre que dans le monde d'aujourd'hui, il est question de sécurité publique dans le cadre d'un continuum mondial, parce que ce n'est pas une seule agence, un seul ministère ou un seul niveau d'application de la loi qui est plus important qu'un autre. Il importe de comprendre que nous devons prendre en compte l'application de la loi aux niveaux local, provincial, national et international et créer une intégration harmonieuse. C'est pourquoi nous sommes fortement partisans de l'intégration.

Je suis content que nos amis suédois soient ici. Il ne suffit pas de travailler d'une manière parfaitement intégrée au Canada. Nous devons travailler de manière parfaitement intégrée dans le monde entier. Les menaces que font peser sur nous le crime organisé ou le terrorisme ne sont pas seulement canadiennes ou nord-américaines; ce sont des menaces planétaires. Nous devons aller au-delà du Canada. Nous travaillons de manière intégrée et en collaboration dans le monde entier.

L'un des défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui, et nous n'en avons pas parlé ici, mais vous envisagez d'apporter des modifications à la loi, c'est la capacité dans certains cas d'échanger des renseignements entre des agences et de protéger ces renseignements et les sources. Votre comité devrait y réfléchir. Parfois, des problèmes de protection des renseignements personnels nous empêchent quasiment de partager des renseignements, ou bien nous ne pouvons pas les échanger en totalité, ce qui nous cause des problèmes. Nous devons réfléchir à cela et à l'importance d'une bonne intégration et de pouvoir échanger des renseignements tout en respectant la vie privée des personnes et la charte. L'un des problèmes qui pourraient peut-être causer des frictions pourrait surgir entre les agences lorsqu'elles se débattent avec ce besoin de protéger la vie privée

some of these difficult challenges. It is not easy, and I do not have the answers, but I hope that some of these issues will be looked at as part of the review of Bill C-36.

In terms of the relationships between our agencies, I think it is excellent, and we work at it everyday. Our senior management meets on a regular basis. We work at identifying the most important threats, and collaborate — not just amongst ourselves but also with our municipal and, equally as important today — with our key friends around the world.

Senator Prud'homme: You keep talking about key friends around the world. Not here and now, but sometime we should have a private discussion about how you define “key friend.” Some friends could be your friend but not mine, and vice versa. That is the third time you used the words “key friend.” Sometimes I mistrust information we get from key friends. I will not pursue that further. I am very concerned about the term “key friend” and about the source of our information.

Mr. Zaccardelli: I understand that, and that is why they pay me a lot of money to make those hard decisions. Each case has to be looked at individually. It is tough sometimes. We live in a world where we have to make those decisions in very difficult situations, sometimes with less than perfect information or intelligence. Our obligations oblige us to act and to make the best decisions we can at the time.

Senator Lynch-Staunton: I want to stay on the same topic, because I am surprised that you have given the impression that all is well in the intelligence business in Canada. I express surprise because the United States has found it necessary to recently name an intelligence coordinator to try to bring together 15 separate agencies, not the largest of which is the CIA. The largest is the U.S. Department of Defense, with some 40,000 employees and a budget in the billions of dollars. We have seen the breakdown of American intelligence over the years through many reports, particularly the one on 9/11 and, more recently, some congressional ones — false and distorted information and unreliable sources.

You give the impression that it is seamless, all is well, and we get along well with our partners. It cannot be that black and white, can it?

Mr. Zaccardelli: I hope I did not lead you to believe it is 100 per cent perfect.

Senator Lynch-Staunton: You did.

des gens, tout en devant s'acquitter de leur obligation de protéger le pays. C'est une question difficile. Dans certains cas, nous devons trouver le moyen de surmonter ces problèmes difficiles. Ce n'est pas facile et je n'ai pas de solution à offrir, mais j'espère que l'on se penchera sur ces questions dans le cadre de l'examen du projet de loi C-36.

Pour ce qui est des relations entre nos agences, je pense qu'elles sont excellentes et nous y travaillons quotidiennement. Nos cadres supérieurs se rencontrent régulièrement. Nous travaillons à identifier les menaces les plus importantes et nous collaborons — pas seulement entre nous, mais aussi avec les autorités municipales et, ce qui est également important de nos jours, avec nos amis qui occupent des postes clés dans le monde entier.

Le sénateur Prud'homme : Vous n'arrêtez pas de parler de vos amis dans le monde. Je ne veux pas vous entreprendre ici tout de suite, mais il faudrait que nous ayons à un moment donné une petite discussion en privé pour savoir ce que vous entendez par « des amis clés ». Certains amis sont peut-être vos amis mais pas les miens, et vice versa. C'est la troisième fois que vous utilisez l'expression « des amis clés ». Je me méfie parfois des renseignements que nous obtenons de nos amis clés. Je n'irai pas plus loin. Je m'inquiète beaucoup de cette expression et de la source de nos renseignements.

M. Zaccardelli : Je comprends cela et c'est pourquoi on me paie beaucoup d'argent pour prendre des décisions difficiles. Chaque cas doit être examiné individuellement. C'est parfois difficile. Nous vivons dans un monde où nous devons prendre des décisions dans des situations très difficiles, en devant parfois compter sur des renseignements qui sont loin d'être parfaits. Nos obligations nous obligent à agir et à prendre les meilleures décisions possibles.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je veux rester sur le même sujet parce que je m'étonne que vous ayez donné l'impression que tout va bien dans le monde du renseignement au Canada. J'exprime ma surprise parce que les États-Unis ont jugé nécessaire de nommer récemment un coordonnateur du renseignement pour essayer de réunir 15 agences séparées, dont la CIA n'est pas la plus importante. C'est plutôt le ministère de la Défense des États-Unis, qui a quelque 40 000 employés et un budget qui se chiffre dans les milliards de dollars. Nous avons vu au fil des années, dans de nombreux rapports, l'effondrement du réseau américain du renseignement, surtout dans le rapport sur le 11 septembre et, plus récemment, dans certains rapports du congrès qui ont dénoncé des renseignements faux et faussés et des sources peu fiables.

Vous donnez l'impression que tout est parfaitement intégré, que tout va bien et que nous nous entendons parfaitement avec nos partenaires. Tout ne peut pas être aussi bien tranché, n'est-ce pas.

M. Zaccardelli : J'espère que je ne vous ai pas donné l'impression que tout est parfait à 100 p. 100.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vous l'avez fait.

Mr. Zaccardelli: I can put it into context. I gave you 1985 as the Air India situation, and it is very clear that the relationship was not the best that it could have been. That is public, and I have made that public statement. I am telling you now that our relationship with CSIS is excellent. We share information. We work together. We work in a seamless way, given our diverse mandates, and not just with CSIS, but with our other agencies, whether at the federal, provincial or municipal level. We have our integrated enforcement teams around the country. For the first time in our history, we have the RCMP, we have our provincial partners, and we have municipal partners. This is unheard of, senator. When I talk about excellent, I talk about that.

I also talk about our relationships with our key friends around the world, and I believe our relationship is very good because we face common threats and more and more we are working as one seamless team. There is a global movement around the world, whether we like to accept it or not, where we have moved to a seamless integration. It is not there yet, but we need to because these problems do transcend all of us. I am saying we have very good relations. That does not mean we do not have disagreements and so on.

Senator Lynch-Staunton: How many federal intelligence agencies are there? There is CSIS, RCMP —

Mr. Zaccardelli: We are not an intelligence agency; we are a law enforcement agency.

Senator Lynch-Staunton: You are involved in criminal intelligence, and CSIS is involved in security intelligence. There are two entities involving various forms of intelligence, but which are linked. How many other federal departments or agencies have their own intelligence?

Mr. Zaccardelli: The border agency is involved. You have Transport Canada. A number of departments receive information and have intelligence.

Senator Lynch-Staunton: I am asking about actual intelligence work.

Senator Prud'homme: Such as communication.

Mr. Zaccardelli: There are a number of federal agencies, yes.

Senator Lynch-Staunton: How many are there?

Mr. Zaccardelli: I do not know.

Senator Lynch-Staunton: You said you work all together, so you must know how many there are.

Mr. Zaccardelli: We do work very closely. CSIS is our closest partner.

Senator Lynch-Staunton: I know that. We are running out of time. Maybe you can communicate this to us. How can you bring all these intelligence units — provincial, municipal, and federal —

M. Zaccardelli: Je peux établir le contexte. Je vous ai parlé de l'affaire Air India en 1985 et il est très clair que les relations n'étaient pas alors aussi bonnes qu'elles auraient pu l'être. C'est du domaine public et je l'ai déclaré en public. Je vous dis aujourd'hui que nos relations avec le SCRS sont excellentes. Nous partageons des renseignements. Nous travaillons ensemble. Nous travaillons de manière parfaitement intégrée, compte tenu de nos mandats divers, et pas seulement avec le SCRS, mais aussi avec d'autres agences, qu'elles soient fédérales, provinciales ou municipales. Nous avons nos équipes intégrées d'application de la loi partout au Canada. Pour la première fois dans notre histoire, nous avons la GRC, nous avons nos partenaires provinciaux et nous avons nos partenaires municipaux. C'est du jamais vu, sénateur. Quand je dis que les relations sont excellentes, c'est de cela que je veux parler.

Je veux aussi parler de nos relations avec nos amis clés partout dans le monde et je crois que nos relations sont très bonnes parce que nous sommes confrontés à des menaces communes et, de plus en plus, nous travaillons de manière intégrée comme une seule équipe. C'est un mouvement mondial sur toute la planète, que nous le voulions ou non, et nous nous sommes dirigés vers l'intégration complète. Nous n'en sommes pas encore là, mais nous devons le faire parce que ces problèmes transcendent les frontières. Je dis que nous avons de très bonnes relations. Cela ne veut pas dire que nous n'avons jamais de désaccords.

Le sénateur Lynch-Staunton: Combien existe-t-il d'agences fédérales du renseignement? Il y a le SCRS, la GRC...

M. Zaccardelli: Nous ne sommes pas une agence de renseignement; nous sommes une agence d'application de la loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous faites de la collecte de renseignements dans le domaine criminel et le SCRS s'occupe du renseignement de sécurité. Ce sont deux entités qui s'occupent de diverses formes de renseignements, mais tout est lié. Combien d'autres ministères ou organismes fédéraux ont leur propre service de renseignement?

M. Zaccardelli: L'agence frontalière en fait. Il y a aussi Transports Canada. Un certain nombre de ministères reçoivent des renseignements et ont des services de renseignement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous parle du travail de renseignement à proprement parler.

Le sénateur Prud'homme: Comme dans les communications.

M. Zaccardelli: Il y a un certain nombre d'agences fédérales, en effet.

Le sénateur Lynch-Staunton: Combien y en a-t-il?

M. Zaccardelli: Je ne sais pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez dit que vous travaillez tous ensemble et vous devez donc savoir combien il y en a.

M. Zaccardelli: Nous travaillons effectivement en très étroite relation. Le SCRS est notre partenaire le plus proche.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je sais cela. Nous n'avons plus beaucoup de temps. Peut-être pourriez-vous nous communiquer cela. Comment pouvez-vous faire travailler ensemble tous ces

together, and work as ideally as you appear to be working? I am not talking about good relations such as shaking hands at social events. I am talking about the exchange of accurate information to lead to proper conclusions. In the United States, it has been an absolute scandal. I cannot believe that here we have been able to find a formula which has removed us from occasional inaccuracies in our assessment of intelligence.

Mr. Zaccardelli: The fact that there may be inaccuracies does not mean there is not good cooperation.

Senator Lynch-Staunton: It means that good cooperation should be secondary to accurate intelligence.

Mr. Zaccardelli: It means that intelligence is often imperfect, and we deal in an imperfect world.

Senator Lynch-Staunton: I hope you can tell us some day. How do you put all this together to reassure us that the intelligence you are receiving is being shared, compiled, analyzed and not used until there is a huge degree of certainty that it is the right intelligence?

Mr. Zaccardelli: For the first time, we have a national intelligence group that was put together recently, which has all the key federal agencies — CSIS, RCMP, defence, and transport. That is the first time that has been created. At the provincial, territorial and municipal level, we have this integration taking place more and more. For the first time in our history, we are coming together. Is it perfect? Absolutely not.

Senator Lynch-Staunton: I am not asking for perfection.

Senator Prud'homme: Who is the boss of all that?

Mr. Zaccardelli: We have a minister; Deputy Prime Minister Anne McLellan brings it together at the federal level. Constitutionally, as you know, there is a federal level and a provincial level. As the commissioner, I bring together, as much as I can, the provincial and municipal forces. I have a telephone conference call with all my key interlocutors at the provincial-municipal level. There are many levels at which we work to get this to one area to have the best assessment possible.

Senator Jaffer: If I may get agreement from the commissioner, I have a number of questions that I will put on the record, and perhaps we can get the answers in writing.

My first one is that the government recently announced its action plan against racism, part of which is the lead program in which the RCMP will participate, along with other police organizations across the country, to help the multiculturalism community. Again, I want to commend you for that step and ask

services de renseignements — provinciaux, municipaux et fédéraux — et faire en sorte que le tout fonctionne aussi idéalement que vous semblez le dire? Je ne parle pas des bonnes relations comme le fait de se serrer la main à des activités sociales. Je parle d'échange de renseignements précis débouchant sur des conclusions justes. Aux États-Unis, ça été un scandale complet. Je n'arrive pas à croire que nous avons réussi chez nous à trouver une formule qui nous empêche de subir la moindre inexactitude occasionnelle dans notre évaluation du renseignement.

M. Zaccardelli: Le fait qu'il y ait des inexactitudes ne signifie pas qu'il n'y a pas une bonne collaboration.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela veut dire que la bonne collaboration devrait être secondaire et passer après des renseignements exacts.

M. Zaccardelli: Cela veut dire que le renseignement est souvent imparfait et que nous fonctionnons dans un monde imparfait.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'espère que vous pourrez nous le dire un jour. Comment faites-vous pour mettre tout cela ensemble et nous donner l'assurance que les renseignements que vous recevez sont partagés, compilés, analysés et ne sont pas utilisés tant que l'on n'a pas une certitude quasi absolue que ces renseignements sont justes?

M. Zaccardelli: Pour la première fois, nous avons un groupe national du renseignement qui a été mis sur pied récemment et qui compte tous les principaux organismes fédéraux — le SCRS, la GRC, la défense et les transports. Cela a été mis sur pied pour la première fois. Aux niveaux provincial, territorial et municipal, nous avons une intégration de plus en plus poussée. Pour la première fois dans notre histoire, nous rassemblons nos forces. Est-ce parfait? Absolument pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne demande pas la perfection.

Le sénateur Prud'homme: Qui est le patron de tout cela?

M. Zaccardelli: Nous avons un ministre; la vice-première ministre Anne McLellan rassemble tout cela au niveau fédéral. Sur le plan constitutionnel, comme vous le savez, il y a un niveau fédéral et un niveau provincial. En tant que commissaire, je rassemble et réunis dans toute la mesure du possible les forces provinciales et municipales. Je fais une conférence téléphonique avec tous mes principaux interlocuteurs au niveau provincial-municipal. Nous travaillons à de nombreux niveaux pour intégrer tout cela de manière à obtenir le meilleur renseignement possible.

Le sénateur Jaffer: Si le commissaire y consent, j'ai un certain nombre de questions que je vais poser et peut-être pourrait-il me faire parvenir des réponses par écrit.

Ma première question est que le gouvernement a annoncé récemment son plan d'action contre le racisme, dont un élément est un programme auquel la GRC va participer, de même que d'autres organisations policières d'un bout à l'autre du pays, pour aider la communauté du multiculturalisme. Je vous félicite encore

that you give us details of this program, and also details of how you will communicate with the multiculturalism community.

Mr. Zaccardelli: We are co-sponsoring a national conference, as you know, next year on that very point.

Senator Jaffer: Yes, I do and I hope that I will be there too.

The other question, which has been raised before by you, concerns your visible minority task force. I would like to know what its mandate is, how often it meets, if anybody is assigned full time to it and do you have a member from my province?

You mentioned you will be appearing in front of Justice O'Connor, and I wonder if you would share these recommendations with us because we will also be providing recommendations after you have testified in front of Justice O'Connor.

I do not want to leave this impression on the record that you felt going to the Muslim community was going into a lion's den. I think you meant that, at that particular time, it was a difficult situation. I would like you to clear the record because we have an audience that is watching. I do not want there to be an impression that the Commissioner of the RCMP feels that meeting with the Muslim communities is like going into a lion's den.

Mr. Zaccardelli: I apologize if I gave the wrong impression. I said I willingly went. In the lead up to that, some folks said commissioner, do you want to go and speak? I said absolutely, that is my role; that is my job, as Senator Fraser said. I had a wonderful time there. I never got as many standing ovations. I usually do not get standing ovations, but I got about three of them in front of that group. That is what I meant.

The Chairman: As Senator Jaffer has requested, if you could send us a response, we will circulate it and it will be placed on the record.

Senator Joyal: I have two questions. Maybe I should put the two of them at the same time.

The first one is a follow-up of an earlier question that we have been putting to you in terms of making sure that there is proper oversight of activities that might be related to the powers that are granted to the RCMP in the performance of its duties.

You will remember that three years ago, Parliament adopted anti-organized crime legislation, and this legislation received a thorough study by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. For the first time, it gave formally to police forces, in the Criminal Code, the capacity to commit an act that would otherwise be deemed a criminal offence. There was a procedure, as you know, that was proposed by the government.

une fois pour cette démarche et je vous demande de nous fournir des détails sur ce programme et aussi des détails sur la manière dont vous allez communiquer avec la communauté du multiculturalisme.

M. Zaccardelli : Nous coparrainons une conférence nationale, comme vous le savez, qui aura lieu l'année prochaine sur cette question précise.

Le sénateur Jaffer : Oui, je le sais et j'espère que je serai présente.

L'autre question que vous avez d'ailleurs déjà soulevée concerne votre groupe de travail sur les minorités visibles. Je voudrais savoir quel est son mandat, à quelle fréquence il se réunit, si quelqu'un y est affecté à plein temps et s'il compte un représentant de ma province?

Vous avez dit que vous allez comparaître devant le juge O'Connor et je me demande si vous nous feriez part de ces recommandations parce que nous allons nous aussi fournir des recommandations après que vous aurez témoigné devant le juge O'Connor.

Je ne veux pas laisser planer l'impression que vous avez eu le sentiment que de vous adresser à la communauté musulmane, c'était comme vous jeter dans la fosse aux lions. Je pense que vous vouliez dire qu'à ce moment précis, c'était une situation difficile. Je voudrais que vous tiriez cela au clair parce que nous avons un auditoire qui suit nos travaux. Je ne veux pas que l'on donne l'impression que le commissaire de la GRC estime que de rencontrer des musulmans, c'est comme se jeter dans la fosse aux lions.

M. Zaccardelli : Je m'excuse si j'ai donné la mauvaise impression. J'ai dit que j'y suis allé volontiers. Avant que j'y aille, certains m'ont dit : monsieur le commissaire, voulez-vous vraiment aller prendre la parole à cet endroit? Et j'ai répondu absolument, c'est mon rôle; c'est mon travail, comme le sénateur Fraser l'a dit. J'ai été merveilleusement bien accueilli. Je n'ai jamais eu autant d'ovations. D'habitude, les gens ne se lèvent pas pour m'acclamer, mais c'est arrivé trois fois durant mon allocution devant ce groupe. Voilà ce que je voulais dire.

La présidente : Comme le sénateur Jaffer l'a demandé, si vous pouviez nous faire parvenir une réponse, nous allons la distribuer et elle sera du domaine public.

Le sénateur Joyal : J'ai deux questions. Je pourrais peut-être les poser toutes les deux en même temps.

La première fait suite à une question que nous vous avons posée tout à l'heure. Nous voulions nous assurer qu'il y a une surveillance appropriée des activités associées aux pouvoirs qui sont conférés à la GRC dans l'accomplissement de ses fonctions.

Vous vous rappellerez qu'il y a trois ans, le Parlement a adopté une loi sur la lutte contre le crime organisé et que cette loi avait été étudiée de façon approfondie par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Pour la première fois, on donnait officiellement aux services de police, dans le Code criminel, la capacité de commettre un acte qui serait autrement considéré comme un acte criminel. Comme vous le savez, une

The Senate amended that procedure to be sure there would be civilian oversight on those authorizations given by the police authority to commit an act that otherwise would be deemed a criminal offence within the Criminal Code.

Are you in a position to tell us the authorization that you might have been given in the implementation of those special powers? How many of those authorizations have you been given since the act has been adopted?

Mr. Zaccardelli: I do not have that specific information. According to the legislation, we have identified members who then are approved through the minister. Those members are allowed then to act in that capacity as undercover operators and to undertake acts which would otherwise be illegal, but are required for the need to carry out certain investigations. I can get you the numbers of members that are so designated in the process.

Senator Joyal: I would appreciate that.

Mr. Zaccardelli: I believe that was Bill C-24.

Senator Joyal: This is a very sensitive issue; you have raised the Macdonald commission, which was essentially about that reality in the mandate of the police. In the context of anti-terrorist investigations that you might want to undertake, this power is a very significant power, and it is a difficult one to exercise. There should be some civilian oversight in the way the Senate proposed at that time, that it be followed up within the context of the balance of powers and the rights of citizens to make sure the aims of justice are satisfied.

The last question is in relation to the point that Senator Lynch-Staunton has raised. The government seems to recognize that there is a need for a capacity in the overall institution of government to monitor all activities related to anti-terrorist initiatives.

The Minister of Public Safety announced a month ago that the government is considering establishing a special committee of Parliament to monitor three agencies. Among the three agencies that would be monitored are CSIS, the telecommunication service agencies or centre and the RCMP.

How do you see the capacity to enhance the system to provide what we call the silo operation of those agencies? It seems that even though you claim to have a good relationship with CSIS and the other agencies, the government is not yet satisfied that this is enough to meet the target of efficiency on the basis of the American experience. All the investigations in the United States have proved that the information was there, but it was not passed on to the appropriate people and not dealt with at the appropriate level.

What do you suggest that would be an improvement over the operation of those three agencies, and other agencies such as the Financial Transactions Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC? We have heard other witnesses here. What would improve the capacity to operate, with due respect to the

procédure avait été proposée par le gouvernement. Le Sénat a modifié cette procédure pour s'assurer qu'il y aurait supervision civile des autorisations accordées par les autorités policières de commettre un acte qui serait autrement considéré comme une infraction criminelle aux termes du Code criminel.

Êtes-vous en mesure de nous dire quelles autorisations on vous a accordées pour exercer ces pouvoirs spéciaux? Combien de ces autorisations vous ont-elles été accordées depuis l'adoption de la loi?

M. Zaccardelli : Je n'ai pas ce renseignement précis. Aux termes de la loi, nous avons identifié des membres de la GRC qui sont ensuite approuvés par l'entremise du ministre. Ces policiers sont ensuite autorisés à agir à titre d'agents d'infiltration et à commettre des actes qui seraient autrement illégaux, mais qui sont nécessaires pour mener à bien certaines enquêtes. Je peux vous faire parvenir le nombre d'agents de la GRC qui sont ainsi désignés dans le cadre de ce processus.

Le sénateur Joyal : Je vous en serais reconnaissant.

M. Zaccardelli : Je crois que c'était le projet de loi C-24.

Le sénateur Joyal : C'est une question très délicate; vous avez évoqué la commission Macdonald, qui portait essentiellement sur cette réalité du mandat de la police. Dans le contexte des enquêtes antiterroristes que vous pourriez entreprendre, ce pouvoir est très important et il est très difficile à exercer. Il devrait y avoir une supervision civile de la manière que le Sénat l'avait proposé à l'époque, qu'il y ait un suivi dans le contexte de l'équilibre des pouvoirs et du droit des citoyens de s'assurer que les fins de la justice soient bien servies.

Ma dernière question fait suite à un point soulevé par le sénateur Lynch-Staunton. Le gouvernement semble reconnaître qu'il est nécessaire d'avoir quelque part dans l'appareil gouvernemental une capacité de contrôle de toutes les activités associées aux initiatives antiterroristes.

Le ministre de la Sécurité publique a annoncé il y a un mois que le gouvernement envisage de créer un comité spécial du Parlement chargé de superviser les trois agences. Les trois agences qui seraient ainsi contrôlées sont le SCRS, le Centre de la sécurité des télécommunications et la GRC.

Comment envisagez-vous d'améliorer le système de manière à empêcher ce que nous appelons le cloisonnement de ces agences? Il semble que même si vous prétendez avoir de bonnes relations de travail avec le SCRS et les autres agences, le gouvernement n'est pas encore convaincu que ce soit suffisant pour atteindre l'objectif d'efficacité, d'après ce que nous enseigne l'expérience américaine. Toutes les enquêtes aux États-Unis ont révélé que les renseignements existaient quelque part, mais qu'ils n'ont pas été transmis aux personnes compétentes et n'ont pas été traités au niveau approprié.

Que proposez-vous qui constituerait une amélioration dans le fonctionnement de ces trois agences et d'autres agences comme le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le CANAFE? Nous avons entendu d'autres témoins au comité. Qu'est-ce qui renforcerait la capacité de fonctionnement,

autonomy of each of the agencies, to make sure that there is a symbiotic efficiency to see the overall picture and not just the targeted aspects of the individual activities of each one?

Mr. Zaccardelli: Whatever legislation or whatever process is put into place, we will cooperate fully with it.

My experience tells me more and more that it is not structures or policies that have the greatest impact on positive change. What I find is that it is getting people to understand and change their behaviour that will lead you to the positive outcomes that you need.

I have seen too many times where we rush to a policy, a law or a structure, yet the behaviour does not change, because fundamentally, until commissioners such as myself, directors or whoever, are held accountable to deliver on that new model of behaving and interacting, it will not happen as quickly as we want. We need structure and guidelines in policy, but I would invest much more time in making sure people understand why we have to move to this much more integrated and seamless way; the importance of making sure that we are interconnected, not just in Canada, but indeed with our friends around the world.

That takes a fundamental behavioural change, and I think in the past we have not spent enough time on that issue. You can issue a directive, but as you know an organization of thousands of people can often subvert that direction, not because they do not want to follow the directive but because they simply have not understood the need to change fundamentally.

That is what I work on. I have come to that conclusion after many years of being commissioner and many years of being in law enforcement. That is why, when I became commissioner, my vision was the philosophy of integration. When we do that, then we leverage our collective resources, and we can maximize the security of the country and minimize the threat. That principle applies whether it is in Quebec, Nova Scotia, or at the federal level, as what we are trying to do. I would welcome the opportunity to participate in any process that really enhances that. If you do not change the behaviour, all the policies and directions are probably going to fail.

The Chairman: Thank you very much, Commissioner Zaccardelli. We are very grateful that you have come back a second time, and who knows, you might come back a third before we are finished. We have until December.

Mr. Zaccardelli: I always enjoy coming here, Madam Chairman.

en tenant compte du besoin d'autonomie de chacune des agences, pour s'assurer qu'il y a une véritable symbiose permettant de voir le tableau dans son ensemble et non pas seulement les aspects ciblés des activités individuelles de chacune?

M. Zaccardelli : Quelle que soit la législation ou le processus qui sera mis en place, nous allons collaborer entièrement.

Mon expérience m'apprend de plus en plus que ce ne sont pas les structures ni les politiques qui ont le plus grand impact pour opérer un changement positif. Je constate que c'est d'amener les gens à comprendre et à changer leur comportement qui produit les résultats favorables souhaités.

J'ai vu trop souvent la mise en place précipitée d'une politique, d'une loi ou d'une structure, sans pour autant que le comportement change le moins, parce que fondamentalement, tant que les commissaires comme moi-même, les directeurs ou qui que ce soit ne seront pas tenus comptables et chargés de mettre en place ce nouveau modèle de comportement et d'interaction, cela n'arrivera pas aussi rapidement qu'on le voudrait. Nous avons besoin de structures, de lignes directrices et de politiques, mais j'investirais beaucoup plus de temps pour m'assurer que les gens comprennent pourquoi nous devons adopter cette façon de faire beaucoup plus intégrée et harmonieuse; l'importance de s'assurer que nous soyons interconnectés, pas seulement au Canada, mais avec nos amis partout dans le monde.

Cela exige un changement de comportement fondamental et je pense que dans le passé, nous n'avons pas consacré suffisamment de temps à cette question. On peut émettre une directive, mais, comme vous le savez, une organisation qui compte des milliers de personnes peut souvent fausser le sens de cette directive, non pas parce que les gens refusent de la suivre, mais simplement parce qu'ils n'ont pas compris le besoin fondamental d'apporter des changements.

C'est à cela que je travaille. J'en suis venu à cette conclusion après de longues années au poste de commissaire et de longues années de travail dans le domaine de l'application de la loi. C'est pourquoi, quand je suis devenu commissaire, ma vision était fondée sur l'intégration. Quand nous faisons cela, nous multiplions l'effet de nos ressources collectives et nous pouvons maximiser la sécurité du pays et minimiser la menace. Ce principe s'applique partout, au Québec, en Nouvelle-Écosse ou au niveau fédéral et c'est ce que nous nous efforçons de faire. Je serais ravi de participer à tout processus susceptible de renforcer cet aspect. Si l'on ne change pas le comportement, toutes les politiques et les directives vont probablement échouer.

La présidente : Merci beaucoup, commissaire Zaccardelli. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir pris le temps de venir une deuxième fois et, qui sait, vous reviendrez peut-être une troisième fois avant la fin de nos travaux. Nous avons jusqu'à décembre.

M. Zaccardelli : J'ai toujours beaucoup de plaisir à venir ici, madame la présidente.

The Chairman: Thank you very much. Honourable senators, we will be back here in our seats at 12:30 precisely, and we will be hearing this afternoon from our privacy commissioner, and also the President of the Canada Border Services Agency.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 9, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 12:35 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the twenty-second meeting, with witnesses, of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of the committee. In October 2001, in direct response to the terrorist attacks on New York City, Washington, DC, and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, which when enacted, became the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation at the time, Parliament was asked to expedite our study of the legislation. The committee agreed and the deadline for the passage of Bill C-36 was mid-December 2001.

At that time, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the political impact and the potential overall impact of this then proposed legislation in such a short period of time. For this reason, it was agreed that three years hence Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public.

The work of this Special Committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed. We will allow our work to be available to the Government of Canada and to the Canadian people. The House of Commons is undertaking a similar study concurrently.

To date, the committee has met with government ministers, officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts and those involved in enforcement and intelligence gathering. This afternoon, we will hear from the Privacy Commissioner, Ms. Stoddart, and, from her office, Ms. Kosseim, General Counsel, Legal Services, and Mr. D'Aoust, Assistant Privacy Commissioner. As well, we will hear from the President of the Canada Border Services Agency, Mr. Jolicoeur and officials from the agency.

La présidente : Merci beaucoup. Honorables sénateurs, nous serons de retour ici dans nos fauteuils à 12 h 30 précise et nous entendrons cet après-midi notre commissaire à la protection de la vie privée et aussi le président de l'Agence des services frontaliers du Canada.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 9 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 12 h 35 dans le but de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn : (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 22^e séance du Comité sénatorial spécial sur la loi antiterroriste. J'aimerais expliquer le mandat du comité aux téléspectateurs. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes qui se sont produites à New York, à Washington, DC, et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36 qui, une fois adopté, est devenu la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Le comité a donné son aval, et le délai pour l'adoption du projet C-36 a été fixé à la mi-décembre 2001.

À l'époque, d'aucuns ont laissé entendre qu'il était difficile de mesurer, en si peu de temps, l'impact politique et les incidences globales possibles du projet de loi. Pour cette raison, il a été convenu que le Parlement procéderait à un examen des dispositions de la loi et de leur impact sur les Canadiens trois ans après leur entrée en vigueur. Il bénéficierait à ce moment-là du recul nécessaire et d'un climat moins chargé d'émotion.

Le comité spécial a pour rôle d'aider le Sénat à remplir cette mission. Quand nous aurons terminé notre étude, nous soumettrons au Sénat un rapport qui énumérera tous les enjeux qui, à notre avis, devraient être pris en compte. Nous allons remettre notre rapport au gouvernement du Canada et au peuple canadien. La Chambre des communes a, par ailleurs, entrepris, elle aussi, une étude similaire.

Jusqu'ici, le comité a rencontré des ministres, des fonctionnaires, des spécialistes nationaux et internationaux des questions touchant les menaces pour l'environnement, des experts juridiques et des responsables de l'application de la loi et de la recherche de renseignements. Cet après-midi, nous allons entendre Mme Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée. Elle est accompagnée de Mme Kosseim, avocat général, services juridiques, et de M. D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie privée. Nous allons également entendre M. Jolicoeur, président de l'Agence des services frontaliers du Canada, et d'autres représentants de l'organisme.

This issue was actively pursued in the first hearings on Bill C-36 so it is quite appropriate that you appear this afternoon. Ms. Stoddart, please proceed.

Ms. Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada: Thank you, honourable senators. I appreciate that the committee has afforded us one and a half hours today to present and answer senators' questions on this topic that we have followed for the last few years.

I would take this opportunity to place our deliberations under the patronage of a distinguished American diplomat, Mr. George Kennan, who died in March 2005 at the age of 104. On that occasion an edited version of his famous letter from the American Embassy in Moscow in 1946, at the beginning of the Cold War, was published. I would like to quote his letter because it demonstrates how the situation faced by Canadians is new, in one sense, but in another sense has historical precedents, from which we can gather guidance.

In 1946, most of the world was bewildered and frightened by the rise of the Soviet Union. Mr. Kennan believed with certainty that a dictatorship could be defeated by a free society as long as it kept faith with its traditions and institutions. He concludes his letter with the following paragraph:

Finally, we must have courage and self-confidence to cling to our own methods and conceptions of human society. The greatest danger that can befall us in coping with this problem of Soviet communism is that we shall allow ourselves to become like those with whom we are coping.

I thought that was appropriate for our deliberations today as one of the themes of my presentation is the importance of maintaining fundamental Canadian institutions, Canadian checks and balances, in the administration of anti-terrorism legislation.

I will turn to my prepared remarks.

[Translation]

You will recall that I have tabled with the Committee a paper prepared by my Office explaining in detail our position on the Anti-terrorism Act. As Privacy Commissioner, I have a responsibility for overseeing the application of the Privacy Act and two separate pieces of legislation in the public and private sectors.

My remarks today will focus on providing an overview of our office's position on the impact of the Privacy Act.

We will close by highlighting some of the 18 key recommendations set out in our paper. We urge the committee to consider these recommendations and to examine the

Cette question suscite beaucoup d'intérêt, et ce, depuis le début des audiences sur le projet de loi C-36. Votre présence ici, Madame Stoddart, est donc tout à fait indiquée. Nous vous écoutons.

Mme Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Merci, honorables sénateurs. Je suis heureuse que le comité nous ait invités à comparaître devant lui. Nous allons pouvoir, pendant une heure et demie, discuter d'un dossier que nous suivons de près depuis quelques années et répondre aux questions des sénateurs.

J'aimerais, avant toute chose, rendre hommage à un diplomate américain fort distingué, M. George Kennan, qui est décédé en mars 2005 à l'âge de 104 ans. À cette occasion, les journaux ont publié une version abrégée de la fameuse lettre qu'il a envoyée de l'ambassade des États-Unis à Moscou, en 1946, au début de la guerre froide. Cette lettre montre que la situation à laquelle font face aujourd'hui les Canadiens est nouvelle, dans un sens, mais qu'elle s'appuie en même temps sur des précédents historiques qui peuvent nous servir de guide.

En 1946, la montée en puissance de l'Union soviétique étonnait et effrayait la plupart des pays du monde. M. Kennan était convaincu qu'une société libre pouvait venir à bout d'une dictature en gardant la foi, en protégeant ses traditions et ses institutions. Dans le dernier paragraphe de sa lettre, il affirme que,

... c'est par le courage et la confiance en soi que nous pouvons arriver à préserver nos principes, nos conceptions de la société humaine. Il ajoute que le plus grand danger qui nous guette dans notre lutte contre les communistes soviétiques, c'est que nous ne devenions comme eux.

J'ai pensé que ces paroles cadraient bien avec la discussion d'aujourd'hui, puisque je compte vous parler, entre autres, du rôle important que jouent les grandes institutions canadiennes, les freins et contrepoids canadiens, dans l'administration de la loi antiterroriste.

Je vais maintenant vous présenter mon exposé.

[Français]

Je vous rappelle que nous avons déposé un mémoire exposant en détails notre position sur cette loi antiterroriste. Je suis chargée, en tant que commissaire, de surveiller l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans deux lois sur le secteur public et le secteur privé.

Les observations que je formulerai aujourd'hui visent à présenter une vue d'ensemble de la position du commissariat sur l'incidence de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Nous terminerons en soulignant certaines des recommandations principales attachées à notre mémoire — il y en a 18 en tout — exhortant le comité à prêter attention à ces

cumulative impact of anti-terrorism measures on the privacy rights of Canadians.

[English]

First, I will deal with anti-terrorism and its coexistence with the right of privacy. The Anti-terrorism Act which we are examining today has had a significant impact on informational privacy rights, that is, on the right of individuals to control the collection, use and disclosure of their personal information and on their right to have access to, and request correction of, that information.

The first key issue for this committee to consider is that of proportionality. Regrettably, there appears to exist no empirical evidence to suggest that the measures provided for by the Anti-terrorism Act are necessary. I want to make myself clear: No one denies the reality of the threat that the act was intended to address. No one suggests there is not a terrorist threat. We must ask ourselves whether what the act gains us in security justifies the sacrifice of privacy and other rights. In that sense, we say that we do not have an empirical study of this relationship.

Specifically, the impacts of the act can be grouped into three broad themes. First, the surveillance powers of security and intelligence and law enforcement agencies have been overly broadened. Second, constraints on the use of those same surveillance powers have been unduly weakened. Third, government accountability and transparency have been significantly reduced.

The first theme is: broadened surveillance powers in Canada. Since 9/11, the Canadian government has introduced a series of measures to broaden its surveillance powers over the citizens and residents of Canada. The Anti-terrorism Act has set the tone for creating a broader net for surveillance of organizations and of individuals. Much of the personal information gathered is highly sensitive and part of integrated information systems that process information on a wide range of aspects of the lives of individuals, families and communities. If this information were to be misused, distorted or misinterpreted, it could have serious consequences on the lives of Canadians.

I might also add that public debate over the state's investments in surveillance powers have largely been far removed from discussions of national security policy. Public opinion trends suggest that Canadians are increasingly aware of informational privacy issues and expect a reasonable and balanced approach to a national strategy to combat terrorism. There is strong support

recommandations et à examiner les incidences cumulatives des mesures contre le terrorisme sur le droit à la protection de la vie privée des Canadiennes et des Canadiens.

[Traduction]

Je vais d'abord vous parler de l'antiterrorisme et du droit à la protection de la vie privée. La Loi antiterroriste que nous examinons aujourd'hui a eu des incidences considérables sur le droit à la protection des renseignements personnels, c'est-à-dire le droit de toute personne d'exercer un contrôle sur la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels qui la concernent, ainsi que le droit de consulter ces renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

Un des enjeux importants apportés à l'attention du comité est la proportionnalité. Il est regrettable de constater qu'il semble n'y avoir aucune preuve empirique permettant de juger de la nécessité des mesures prévues par la Loi antiterroriste. En effet, nul ne nie que la menace visée par la Loi antiterroriste soit réelle. Nul ne nie l'existence de la menace antiterroriste. Il y a lieu, toutefois, de se demander si les gains en termes de sécurité justifient le sacrifice de droits, dont celui de la protection de la vie privée. Dans ce sens, il n'y a aucune étude empirique qui porte sur ces liens.

Nous regroupons plus précisément les répercussions de la loi selon trois thèmes généraux. Premièrement, le pouvoir de surveillance des organismes chargés de la sécurité, du renseignement de sécurité et de l'application ont été exagérément élargis. Deuxièmement, les dispositions limitant l'usage de ces pouvoirs de surveillance ont été indûment réduites. Troisièmement, l'imputabilité et la transparence gouvernementales ont été considérablement réduites.

Le premier thème est le suivant : les pouvoirs élargis de surveillance au Canada. Depuis les attentats du 11 septembre, le gouvernement canadien a instauré une série de mesures pour renforcer son pouvoir de surveillance des citoyens et des citoyennes, ainsi que des résidents et des résidentes du Canada. La Loi antiterroriste a ouvert la voie à la création d'une toile générale de surveillance des organisations et des personnes. Ces renseignements personnels sont hautement sensibles et se retrouvent dans des systèmes intégrés d'information qui traitent les renseignements personnels portant sur les aspects variés de la vie des personnes, des familles et des communautés. Si on utilise ces renseignements à des fins abusives ou inappropriées, ou si on les dénature ou si on les interprète mal, il pourrait en résulter des conséquences néfastes et dommageables sur la vie des Canadiennes et des Canadiens.

J'ajouterai que le débat public sur les investissements de l'État dans les pouvoirs et les capacités en matière de surveillance a été largement évincé des discussions sur les possibilités d'intervention en matière de politique sur la sécurité nationale. Selon les sondages d'opinion, la tendance semble indiquer que les Canadiennes et les Canadiens sont de plus en plus conscients

by the public for greater accountability, transparency, and oversight of agencies involved in national security.

There is a real risk that, as the logic of anti-terrorism permeates all spheres of law enforcement and public safety, large-scale systems of surveillance will increasingly erode privacy rights in Canada, without a critical assessment of where it is appropriate to draw the line.

I will go on to discuss limiting restrictions on surveillance.

[Translation]

With respect to reduced constraints on surveillance, at the same time that the surveillance powers of the state have been strengthened, constraints on those powers have been weakened. For example, law enforcement and national security agencies are no longer required, in anti-terrorism investigations, to consider other investigative methods prior to applying for judicial authorization for electronic surveillance. The executive branch of government may displace the role of the judiciary in issuing security certificates and authorizing interception of communications. The judicial standard of “reasonable grounds to believe” has been lowered to one of “reasonable grounds to suspect.”

A number of the legislative amendments enacted under the Anti-terrorism Act have had the effect of weakening independent oversight of the surveillance activities of law enforcement and security and intelligence organizations.

Independent oversight is one of the pillars of democratic freedom. The question, “Who watches the watchers?” is best answered by ensuring oversight of the surveillance powers of the state by the judiciary and other independent agents. Parliament and Canadians need to question the measures in the Anti-terrorism Act that reduce oversight. Independent review should be the rule, not the exception.

[English]

We will turn now to my third point: decreased government transparency. Amendments brought about by the Anti-terrorism Act have also added to the secrecy surrounding legal proceedings, contrary to the fundamental principles that court hearings should be conducted openly and that individuals should be entitled to know the charges against them and the evidence relevant to the charges.

des enjeux relatifs à la protection des renseignements personnels et s'attendent à une approche raisonnable et équilibrée des stratégies nationales en matière de lutte antiterroriste. Le public exige davantage d'imputabilité, de transparence de la part des organismes chargés de la sécurité nationale, et de mécanismes de contrôle sur les activités de surveillance de ces organismes.

Un risque réel demeure : alors que la logique de la lutte antiterroriste pénètre toutes les sphères de l'application de la loi et de la sécurité publique, des systèmes de surveillance à grande échelle continueront progressivement de ronger le droit à la protection de la vie privée au Canada, sans qu'il n'y ait d'évaluation critique pour établir une limite.

Je vais maintenant vous parler de la limitation des restrictions à la surveillance.

[Français]

En ce qui concerne la limitation des restrictions à la surveillance, au moment même où l'État connaît un accroissement de son pouvoir de surveillance, les restrictions régissant ce pouvoir ont été abolies. Par exemple, les organismes chargés de l'application de la Loi sur la sécurité nationale ne sont plus tenus, lors d'investigations contre le terrorisme, d'envisager d'autres méthodes d'enquête avant de faire une demande d'autorisation judiciaire pour exercer une surveillance électronique. L'autorité exécutive du gouvernement peut supplanter le rôle judiciaire en délivrant des certificats de sécurité et en autorisant l'interception de communications. La norme judiciaire est passée et je cite, de « motifs raisonnables de croire » à « motifs raisonnables de soupçonner ».

Plusieurs modifications législatives survenues en vertu de la Loi antiterroriste ont eu pour conséquences d'affaiblir les mécanismes de contrôle indépendants sur les activités de surveillance des organismes chargés de l'application de la loi, la sécurité et du renseignement de sécurité.

Les mécanismes de contrôle indépendants constituent un pilier de la liberté démocratique. La question de savoir qui surveille le surveillant peut être résolue en s'assurant que les agents judiciaires et d'autres agents indépendants sont investis du rôle de surveiller le pouvoir de surveillance de l'État. Le Parlement, les Canadiens et les Canadiennes doivent s'interroger sur les mesures contenues dans la Loi antiterroriste qui ont pour effet de réduire ces mécanismes. Un suivi indépendant doit être la règle et non l'exception.

[Traduction]

Le troisième point est le suivant : la diminution de la transparence gouvernementale. Les modifications apportées à la Loi antiterroriste n'ont fait qu'accentuer l'opacité entourant les instances, ce qui va à l'encontre des principes fondamentaux selon lesquels les instances judiciaires devraient se dérouler ouvertement, et les personnes devraient avoir le droit de connaître les accusations qui pèsent contre elles et les preuves relatives à ces accusations.

Among the most significant changes affecting transparency and access of individuals to their own personal information are the amendments to section 38 of the Canada Evidence Act, the section that addresses the judicial balancing of interests between the public interest in disclosure and the interest of the state in national security and maintaining foreign confidences. As amended by the Anti-terrorism Act, section 38 of the Canada Evidence Act provides a broad statutory gag order that prohibits not only the disclosure of the information itself, but also the mere fact that section 38 proceedings have been engaged. These restrictions on disclosure are, in many cases, overly broad.

The Anti-terrorism Act further amends section 38 procedures by permitting the Attorney General to override a Federal Court order that the information should be disclosed. This extraordinary power is unnecessary in view of the judicial rigour that already exists under the Canada Evidence Act which appropriately allows a judge to determine the balance of the competing interests between disclosure and national security.

[Translation]

I will now endeavour to summarize the office's 18 recommendations. As I indicated to you at the start of my opening statement, my office has tabled with the committee a position paper outlining 18 recommendations aimed at improving the provisions and operation of the Anti-terrorism Act.

I will not go over each of the recommendations today, as time simply does not permit me. Suffice it to say that our recommendations aim to contain surveillance, as well as increase oversight and promote transparency. We also ask that the committee consider some general recommendations aimed at improving the privacy protection regime of the federal government's national security framework.

The first recommendation put forward in the paper stipulates that the Government of Canada should conduct an empirical assessment of the effectiveness of the extraordinary powers granted to law enforcement and national security agencies under the Anti-terrorism Act, and the proportionality of the loss of established rights.

This examination should include an exploration of alternative models for achieving national security objectives without unnecessarily encroaching on informational privacy.

As I indicated a moment ago, there exists an apparent lack of empirical assessment by the government of the effectiveness of the extraordinary powers that the Anti-terrorism Act gives law

Au nombre des changements les plus importants portant atteinte à la transparence et à l'accès qu'a une personne aux renseignements personnels la concernant figurent les modifications à l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada. Cet article traite de l'équilibre judiciaire des intérêts, soit l'intérêt public pour la divulgation d'information et l'intérêt de l'État en matière de sécurité nationale et du respect de la préservation des sources étrangères d'information. Suite aux changements apportés à la Loi sur la preuve au Canada, l'article 38 fournit une ordonnance générale imposant le secret, laquelle ordonnance interdit non seulement la divulgation des renseignements, mais le fait même que des instances au titre de l'article 38 sont en cours. Les limitations imposées à la divulgation de renseignements sont, dans la plupart des cas, souvent trop générales.

La Loi antiterroriste modifie davantage les modalités de l'article 38 en permettant au procureur général d'outrepasser une ordonnance de la Cour fédérale empêchant la divulgation de renseignements. Ce pouvoir extraordinaire est inutile compte tenu de la rigueur judiciaire déjà existante en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, qui permet justement au juge de déterminer l'équilibre entre les intérêts concurrents, soit l'intérêt quant à la divulgation d'information et l'intérêt en matière de sécurité nationale.

[Français]

Je vais maintenant tenter de résumer nos quelques 18 recommandations. Tel que je l'ai mentionné au début de mon allocution d'ouverture, le commissariat a déposé devant le comité un mémoire contenant 18 recommandations visant à améliorer les dispositions et la mise en pratique de la Loi antiterroriste.

Je ne passerai pas en revue chacune de ces recommandations aujourd'hui puisque le temps ne me le permet pas. Mentionnons simplement que nos recommandations visent à baliser les activités de surveillance, tout en renforçant les mécanismes de contrôle sur ces mêmes activités et à favoriser la transparence. Nous demandons également au comité de prendre en considération quelques-unes des recommandations générales visant à améliorer le régime de protection de la vie privée du cadre du gouvernement fédéral en matière de sécurité nationale.

La première recommandation du mémoire s'articule autour du fait que le gouvernement du Canada devrait mener une évaluation empirique de l'efficacité des pouvoirs extraordinaires que la Loi antiterroriste confère aux organismes chargés de l'application de la loi et de la sécurité nationale ainsi que de la proportionnalité de la perte des droits établis.

L'examen devrait comprendre la recherche de moyens de rechange permettant d'atteindre les objectifs en matière de sécurité nationale sans empiéter inutilement sur la protection des renseignements personnels.

Comme je viens de le mentionner, il y a un manque apparent de toute évaluation empirique de la part du gouvernement quant à l'efficacité des pouvoirs extraordinaires que la Loi antiterroriste

enforcement and national security agencies. This assessment is the necessary precondition of a proper analysis of proportionality.

[English]

I have also formulated some seven recommendations in our paper that address the need for contained surveillance and increased oversight. The suggestions include increased judicial oversight over the activities of law enforcement agencies. The paper includes four recommendations on the need for transparency and openness of section 38 procedures under the Canada Evidence Act. We believe these recommendations will strike the right balance between disclosure and national security interests.

I have also created a recommendation for a security-cleared special advocate position to carry out the function of both challenging arguments that information should not be disclosed to the affected party and in challenging information that cannot be disclosed before the judge. Our office would be willing to offer its policy expertise and experience in applying privacy legislation to assist in the development of special advocates, as it may be needed.

Finally, I have made five general recommendations of importance that deal with the need for a continuing review of the act, and a proposal that the government articulate the operating principles of a privacy management framework for national security, including the development of an internal privacy audit capacity, privacy leadership responsibilities incorporated in the performance agreements of senior executives, privacy protection performance indicators, and a strengthened role for access to information and privacy coordinators.

The elements of such a privacy management framework will be familiar to the government. Indeed, I recently wrote to the President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock to suggest a number of measures to strengthen the government's privacy management regime. These range from a thorough review of outsourcing and off-shoring of personal information and the development of contractual clauses to mitigate against privacy risks, to strengthening the reporting requirements to Parliament under the Privacy Act.

[Translation]

In closing, let me state simply that the Anti-terrorism Act, as well as other recent government initiatives aimed at combating terrorism, reflect a fundamental shift in the balance between

confère aux organismes chargés de l'application de la Loi sur la sécurité nationale. Cette évaluation est une condition essentielle à l'analyse adéquate de la proportionnalité.

[Traduction]

J'ai également formulé dans le mémoire sept recommandations qui abordent la nécessité de limiter les activités de surveillance, tout en renforçant les mécanismes de contrôle sur ces activités. Parmi les suggestions, notons le mécanisme de contrôle judiciaire sur les activités des organismes chargés de l'application de la loi. Le mémoire comporte quatre recommandations sur la nécessité de transparence et d'ouverture des instances au titre de l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada. Nous croyons que ces recommandations sauront trouver un meilleur équilibre entre l'intérêt public lié à la divulgation d'information et l'intérêt en matière de sécurité nationale.

Je recommande également que le comité envisage la création d'un poste d'agent spécial investi d'une cote de sécurité pour remplir deux responsabilités, soit celle visant à évaluer les demandes du gouvernement selon lesquelles certaines informations ne devraient pas être divulguées à la partie concernée, et celle visant à contester l'information ne pouvant être divulguée en cour. Nous sommes prêts à offrir notre expertise sur des politiques d'orientation, de même que notre expérience dans l'application de la législation sur la protection de la vie privée pour participer à l'élaboration d'un projet d'agents spéciaux.

Enfin, j'ai formulé cinq recommandations générales importantes qui traitent de la nécessité d'un examen continu de la Loi et de la proposition du gouvernement relative aux principes directeurs en vue d'instaurer un cadre de gestion de la vie privée pour la sécurité nationale. Cette proposition inclurait l'élaboration de mesures de vérification interne en matière de protection de la vie privée, des responsabilités de leadership envers la protection de la vie privée comprises dans l'entente de rendement des cadres supérieurs, des indicateurs de performance relatifs à la protection de la vie privée, et un rôle renforcé des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Les éléments d'un cadre de gestion de la protection de la vie privée sont bien connus du gouvernement. En effet, récemment, j'ai écrit au président du Conseil du Trésor afin de lui proposer certaines mesures pour renforcer le régime du gouvernement en matière de gestion de la protection de la vie privée. Ces mesures comprennent un examen exhaustif de l'impartition et de la circulation transfrontalière des renseignements personnels, l'élaboration de clauses contractuelles pour minimiser les risques d'atteinte à la vie privée et le renforcement des exigences en matière d'établissement de rapports au Parlement en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

[Français]

En conclusion, je dirai simplement que la Loi antiterroriste ainsi que d'autres mesures gouvernementales visant à combattre le terrorisme indiquent un changement fondamental dans l'équilibre

national security, law enforcement and informational privacy, with an associated loss of privacy and due process protections for individuals.

Overly broad state powers in the name of national security may in fact imperil the self-identity of democratic nation states. It is imperative that the means and measures adopted to combat security threats do not end up abrogating the very freedoms that define and give substance to the democracy that we claim to be defending.

Contrary to what is sometimes thought, security and the protection of informational privacy need not be seen as a trade-off, where one is sacrificed in the interest of the other. Both can be achieved with well-designed law, prudent policy, and effective but not excessive oversight.

I urge the committee to carefully consider our remarks and recommendations, which are intended to contribute to the achievement of this goal.

I am tabling the summary of our submission. I will now be happy to answer any questions that you may have.

[English]

The Chairman: Thank you very much for a most concise and precise brief.

Senator Lynch-Staunton: Thank you. Welcome. I do not have any questions because your presentation touched on aspects of what was Bill C-36 that I gather have not been used since the act came into effect.

You point to anxieties concerning certain aspects of the act and, in your recommendations, you pinpoint which sections, in particular, trouble you, but you do not say that the government or police authorities have exercised any of the sections that cause you concern. Am I correct in stating that?

Ms. Stoddart: We refer to the fact that most of them have been rarely, if ever, used.

Senator Lynch-Staunton: Have they been used at all?

Ms. Stoddart: Some have been used once or twice.

Senator Lynch-Staunton: Which ones?

Ms. Stoddart: Immigration certificates have been used several times, and I believe one other power has been used once.

Senator Lynch-Staunton: Immigration certificates did not come under Bill C-36.

Ms. Stoddart: No they did not, but there is a parallel procedure.

Senator Lynch-Staunton: Can you recall what clauses of Bill C-36 regarding privacy have been used?

Ms. Stoddart: I believe only one provision has been used. However, the fact that we do not go into this detail because it is non-existent is illustrative of our first point that is that there is not

entre la sécurité nationale, l'application de la loi et la protection des renseignements personnels. Cette loi a pour effet de diminuer la protection de la vie privée et la procédure équitable pour les personnes vivant dans cet environnement.

Des pouvoirs d'État trop vastes au nom de la sécurité nationale pourraient bien mettre en péril l'identité des États/nations démocratiques. Il importe donc que les moyens et mesures servant à combattre des menaces à la sécurité ne finissent pas par brimer les libertés qui sont l'épine dorsale de la démocratie dont nous sommes les défenseurs.

Contrairement à certaines opinions, la sécurité et la protection de la vie privée ne peuvent être troquées. L'un ne l'emporte pas au détriment de l'autre. Nous pourrions obtenir les deux par le biais de lois bien élaborées, de politiques prudentes et d'une efficacité dans les mesures de contrôle et de contrepois.

J'exhorte le comité à prendre soigneusement en considération nos observations et recommandations formulées à titre de contribution pour l'atteinte de cet objectif.

Je dépose devant vous le résumé de notre mémoire. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le président : Merci de cet exposé très concis et précis.

Le sénateur Lynch-Staunton : Merci. Bienvenue. Je n'ai pas de questions parce que votre exposé porte sur des dispositions du projet de loi C-36 qui n'ont pas été utilisées depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Vous parlez des préoccupations que soulèvent certaines dispositions de la loi. Dans vos recommandations, vous cernez les dispositions qui vous posent problème, notamment, mais vous ne dites pas si le gouvernement ou les autorités policières y ont eu recours, n'est-ce pas?

Mme Stoddart : Nous mentionnons le fait que la plupart de ces dispositions ont rarement, sinon jamais, été invoquées.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ont-elles déjà été invoquées?

Mme Stoddart : Certaines l'ont été à une ou deux reprises.

Le sénateur Lynch-Staunton : Lesquelles?

Mme Stoddart : Celles qui ont trait aux certificats d'immigration ont été invoquées à plusieurs reprises. Il y en a une autre qui n'a été utilisée qu'une seule fois.

Le sénateur Lynch-Staunton : Les certificats d'immigration ne relèvent pas du projet de loi C-36.

Mme Stoddart : C'est vrai, mais il existe une procédure parallèle.

Le sénateur Lynch-Staunton : Pouvez-vous me dire quelles dispositions du projet de loi C-36 concernant la vie privée ont été invoquées?

Mme Stoddart : Une seule l'a été. Toutefois, le fait que nous n'abordons pas cette question montre bien, comme nous l'indiquons dans le premier point, qu'il n'existe aucun objectif

a proportion between the need for this act and any kind of objectively definable fact situation that would call its pleasures into force. The fact that it has not been used in three years, to our mind, simply underlines the argument. It is perhaps so self-evident that we did not dwell on this because there is a common consensus that this has not been used. I am familiar with the report to a minister of Parliament responsible for the administration of this act that says most of these provisions have not been used.

The mere fact that there is not a lot of jurisprudence on this, with the exception of some of the Canada Evidence Act provisions which we talk about in detail, begs the question that we develop in our brief, and that is: Why should we have such excessive draconian powers when, in three years, we have not seen the need to use them? Should we not turn this situation on its head and look at the justification for having any of them at all because they are not in routine use?

Senator Lynch-Staunton: I am not good at dealing with hypothetical cases. You use terms such as “excessive draconian powers,” and I could apply those terms too, if I wanted to use that kind of language, to all sorts of legislation on our books not just this act.

If a section has not been applied there may be a message in that. The government prides itself in not having applied the security certificates, the preventive arrest provisions, and another aspect that was contentious. That makes you question whether we need the act at all. It is a good analysis, but it is all hypothetical — this is what we think might happen if something does take place.

Do you have one concrete example? I think of the *Juliette O’Neil* case where there was a question regarding the privacy of the information she received. There is meat in that situation. It is all about the information she received regarding what constitutes privacy and confidentiality and how it should be analyzed, protected or whatever.

I apologize if I am being somewhat vague. Yours was a good presentation, but it contained hypothetical situations, and I am not good at dealing with those. I will leave it to my colleagues to enter into a more challenging debate.

Ms. Stoddart: Perhaps we are vague, honourable senators, and perhaps more concrete illustrations would be useful.

I think you have, however, put your finger on the crux of the problem. As a society, and as Privacy Commissioner, we cannot show that these powers are needed. They are not used in a regular way. Should the exercise not be turned on its head?

We make a suggestion that is more practical in the present circumstance. We point out that this law has a provision for one three-year review. We have not been able to find another. At the very least, as a practical matter, we should rewrite these sections and do what our American neighbours are doing. They take the view that these extraordinary measures will automatically sunset unless they vote to keep them in force.

bien défini qui justifie l’existence de cette loi. Le fait qu’elle n’ait pas été invoquée pendant trois ans montre qu’elle n’a pas de raison d’être. C’est tellement évident que nous n’avons pas insisté là-dessus. Tout le monde est d’accord pour dire qu’elle n’a pas été utilisée. D’après le rapport qui a été remis au ministre responsable de l’administration de cette loi, la plupart de ces dispositions n’ont jamais été invoquées.

Le fait qu’il n’y ait pas beaucoup de précédents, sauf pour ce qui est de certaines dispositions de la Loi sur la preuve au Canada que nous exposons en détail, nous amènent à nous poser la question suivante : pourquoi devons-nous avoir des pouvoirs aussi draconiens et excessifs quand, en trois ans, nous n’avons pas jugé utile de les exercer? Ne devrions-nous pas revoir toute la question, examiner les raisons qui justifient l’existence de dispositions qui sont peu utilisées?

Le sénateur Lynch-Staunton : Je n’aime pas tellement les arguments hypothétiques. Vous avez parlé de « pouvoirs draconiens et excessifs ». Je pourrais appliquer ces mêmes termes, si je voulais, à toutes sortes de lois, et pas uniquement à celle-ci.

Il y a peut-être une raison qui explique pourquoi telle ou telle disposition n’a pas été invoquée. Le gouvernement est fier de ne pas avoir invoqué les dispositions sur les certificats de sécurité, les arrestations préventives et un autre sujet controversé. Ce qui vous amène à vous demander si cette loi est vraiment nécessaire. Vous en faites une bonne analyse, mais elle est entièrement hypothétique — voici ce qui risque d’arriver si quelque chose se produit.

Avez-vous un exemple concret à nous fournir? Je songe à l’affaire *Juliette O’Neil*, où il a été question de la confidentialité des renseignements qu’elle a reçus. Il s’agit là d’un cas concret qui porte sur la divulgation de renseignements, les notions de protection de la vie privée et de confidentialité, la façon dont les renseignements doivent être analysés, protégés, ainsi de suite.

Je m’excuse d’être aussi vague. Votre exposé est intéressant, mais il s’appuie sur des arguments hypothétiques, chose que je n’aime pas tellement. Je vais laisser à mes collègues le soin de vous poser des questions plus pointues.

Mme Stoddart : Il est vrai que nous sommes peut-être trop vagues et que des exemples plus concrets seraient utiles.

Je pense, toutefois, que vous avez bien cerné le problème. En tant que société, et en tant que commissaire à la protection de la vie privée, nous ne pouvons pas démontrer que ces pouvoirs sont nécessaires. Ils ne sont pas exercés de façon régulière. Ne devrions-nous pas revoir toute la question?

Nous formulons une suggestion plus raisonnable, dans les circonstances. La loi contient une disposition qui prévoit la tenue d’un examen au bout de trois ans. Seul un examen est prévu. Nous devrions, à tout le moins, reformuler ces dispositions et adopter la même approche que nos voisins américains. Ils ont statué que ces mesures extraordinaires allaient automatiquement cesser d’exister, sauf s’ils décidaient, par le biais d’un vote, de les garder en vigueur.

Senator Lynch-Staunton: We do have provisions for two items, but that is different from a review.

Ms. Stoddart: Exactly. We should look to a short time period, a continuing time period. After this review, what will happen? We would strongly suggest that you build in an ongoing review mechanism so that the provisions automatically sunset unless, every three years, it is determined that there is an ongoing need for them. All we can say is we do not see the need. That has not been demonstrated after three years.

Senator Lynch-Staunton: A review by itself is strictly a review with recommendations, which the government may or may not accept; whereas a sunset clause challenges the government to justify the extension of whatever is being sunsetted. I am completely with you. The pre-study we did on Bill C-36 did recommend an overall sunset clause, and that was only taken up in part by the government on two contentious clauses. Hopefully we can come back to that. Thank you for your support.

Senator Fraser: I am a little puzzled. When Bill C-36 was being passed, your predecessor appeared before this committee's predecessor — I know you are not the same person, but you occupy the same job, based on the same office and the same precedents and principles — and asked for a few amendments. They remain. His written conclusion after that process was that, under Bill C-36, all existing privacy rights of Canadians remain fully safeguarded, the oversight role of the Privacy Commissioner remains intact and even the issuance of certificates is closely circumscribed and subject to judicial review. He congratulated the government on this great victory for the privacy rights of all Canadians.

Now you come before us and say that this whole act is excessive and draconian. Could you please explain what happened in the interim?

Ms. Stoddart: Several things, perhaps, happened in the interim. First, today is 2005; the quotation to which you are referring, I presume, was in 2001. I think that what may appear reasonable in 2001 may, with the benefit of hindsight, the intervening years, sober second thinking, reflection, observation and how the law is used or not used, appear different today.

Second, as you mentioned, the Office of the Privacy Commissioner is a function that revolves around a Privacy Commissioner. There has been at least one other Privacy Commissioner in the interim since that particular statement was issued. As current Privacy Commissioner, I bring my own preoccupations to this, which may be different from those of a previous Privacy Commissioner.

Third, my office, the Office of the Privacy Commissioner, has been able to benefit from a lot of scholarship that has gone on in the last few years about the increasing growth of a surveillance state, about the convergence of data communications technology and its links to national security and its increasing use by national

Le sénateur Lynch-Staunton : Nous avons des dispositions qui prévoient deux analyses, mais ce n'est pas la même chose qu'un examen.

Mme Stoddart : C'est exact. Il faudrait prévoir un examen à court terme, et ensuite à plus long terme. Une fois cet examen terminé, que va-t-il se passer? Il faudrait absolument établir un mécanisme d'examen continu pour que les dispositions cessent automatiquement d'exister sauf si, tous les trois ans, nous jugeons qu'elles devraient être reconduites. Tout ce que nous disons, c'est que nous n'en voyons pas la nécessité. Elles n'ont aucune raison d'être après trois ans.

Le sénateur Lynch-Staunton : Pour ce qui est de l'examen, il s'agit strictement d'un examen accompagné de recommandations, que le gouvernement peut ou non accepter. La disposition de réexamen oblige le gouvernement à justifier la reconduction de certaines mesures. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous avons recommandé, dans notre étude préliminaire sur le projet de loi C-36, l'ajout d'une disposition de réexamen. Le gouvernement a accepté notre proposition, mais seulement dans le cas de deux mesures controversées. J'espère que nous allons pouvoir revenir là-dessus. Merci de votre soutien.

Mme Fraser : Il y a quelque chose que je ne comprends pas. Lors de l'étude du projet de loi C-36, votre prédécesseur a comparu devant le comité — ce n'était pas vous, je sais, mais vous occupez le même poste, le même bureau, et les précédents et les principes sont les mêmes — et réclamé quelques modifications. Il a conclu, une fois ces modifications apportées, que, en vertu du projet de loi C-36, tous les droits à la vie privée des Canadiens étaient intacts, que le rôle de surveillance du commissaire à la protection de la vie privée était protégé, que la délivrance des certificats était bien encadrée et assujettie à un examen judiciaire. Il a félicité le gouvernement d'avoir protégé les droits à la vie privée de l'ensemble des Canadiens.

Or, vous vous présentez devant nous aujourd'hui et vous nous dites que cette loi est excessive et draconienne. Pouvez-vous nous dire ce qui s'est passé entre-temps?

Mme Stoddart : Plusieurs choses sont arrivées entre-temps. D'abord, nous sommes en 2005. Les modifications auxquelles vous faites allusion remontent à 2001. Ce qui semblait raisonnable en 2001 peut, rétrospectivement, avec le recul du temps et un second examen objectif, après réflexion et analyse de l'application de la loi, ne pas l'être aujourd'hui.

Ensuite, comme vous l'avez mentionné, le Commissariat à la protection de la vie privée est dirigé par un commissaire à la protection de la vie privée. Il y a eu au moins un autre commissaire entre-temps depuis que ces modifications ont été réclamées. Or, c'est moi qui occupe présentement le poste, et j'ai des réserves au sujet de cette loi, des réserves qui peuvent être différentes de celles de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée.

Troisièmement, mon bureau, le Commissariat à la protection de la vie privée, a été en mesure de tirer parti des nombreuses recherches qui ont été effectuées au cours des dernières années sur l'élargissement des pouvoirs de surveillance, la convergence des techniques de transmission des données et la sécurité nationale, et

security and police forces. Therefore, what may have seemed more reasonable in the anxiety-ridden days of the fall of 2001 is, some four years later, seen to be questionable from the point of view of the protection of personal information.

Senator Fraser: Let me preface this by saying that, like all members of this committee and most Canadians, I think privacy rights are important. However, I am a little puzzled in that you call for an empirical examination of the impact of this legislation, which is, to some extent, what this committee is trying to do. However, when we ask you for the results of your empirical examination, you cannot cite any cases of abuse. You do not bring us any examples to illustrate that your office's interpretation today is more justified than your office's interpretation in the fall of 2001. Therefore, I remain a little bit frustrated. Can you give us any specific empirical backing?

Ms. Stoddart: When we talk about an empirical examination, we are talking about things that are largely beyond the scope of what the Office of the Privacy Commissioner of Canada can do. As you say, perhaps this committee can do that. We believe that Canadians need some kind of objective assessment about what has happened in the security world, what has happened in the application of the law and, therefore, why is this law as it is currently drafted an appropriate response to not only what has happened but what is foreseen to be happening and what are the currents.

We cannot find that. We cannot find this kind of pulling together, so perhaps this is work for the committee. My office certainly cannot do it. We have many mandates and a small budget. We are before the Treasury Board on that question.

Senator Fraser: You and everyone else.

Ms. Stoddart: However, there may be hope in the future that this kind of overview can be given in a reference by the Honourable Minister McLellan to a committee of parliamentarians.

It is difficult for my office and Canadians to understand what is going on. It is difficult to understand what the law is and how the law applies. One of the greatest threats before us as a society is that we have extraordinary powers in a world of quasi-secrecy, and no one really describes what is going on in a way that ordinary citizens can understand. If this goes on indefinitely, it will be an extremely serious situation.

Senator Fraser: This is my last attempt to get clarity on this: You have not had complaints that you have been unable to pursue, is that correct? Can you give us even that kind of "we-have-been-stonewalled" evidence?

Ms. Stoddart: No, we cannot.

Senator Jaffer: My question relates to an issue that had occupied us some time ago, not in this committee but generally as parliamentarians. We understood that many government documents could be processed in the U.S. Under the Patriot

le recours accru à ces techniques par les responsables de la sécurité nationale et les autorités policières. Par conséquent, les mesures qui semblaient raisonnables au cours de la période angoissante de l'automne 2001 sont, quatre ans plus tard, remises en question, compte tenu de leur impact sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Fraser : Je pense, tout comme mes collègues et la plupart des Canadiens, que les droits à la vie privée sont importants. Toutefois, je trouve étonnant que vous réclamiez la tenue d'une évaluation empirique de l'impact de la loi. C'est ce que le comité essaie de faire, dans une certaine mesure. Quand nous vous demandons de fournir des preuves de l'étude que vous avez effectuée, vous êtes incapable de citer des cas d'abus, ou encore de démontrer que l'interprétation que fait votre bureau de la loi aujourd'hui est plus exacte que celle qu'il en faisait à l'automne 2001. Je trouve cela un peu frustrant. Avez-vous des preuves empiriques à nous fournir?

Mme Stoddart : Quand nous parlons d'évaluation empirique, nous faisons allusion à des questions qui dépassent largement le mandat du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Le comité peut peut-être, comme vous le mentionnez, s'attaquer à ces questions. Nous estimons que les Canadiens doivent pouvoir compter sur une évaluation objective de ce qui se passe dans le milieu de la sécurité, de ce qui se fait dans le domaine de l'application de la loi. Ils doivent savoir si la loi, dans sa forme actuelle, constitue une réponse adéquate à ce qui s'est produit, et à ce qui risque de se produire.

Il nous est impossible d'effectuer une telle évaluation. C'est une tâche qui devrait peut-être être confiée au comité. Mon bureau n'est pas en mesure de le faire. Nous avons de nombreux mandats à remplir et un budget modeste. Nous devons nous en remettre au Conseil du Trésor.

Le sénateur Fraser : Comme tout le monde.

Mme Stoddart : La responsabilité d'une telle évaluation pourrait être confiée par l'honorable ministre McLellan à un comité composé de parlementaires.

Il est difficile pour mon bureau, pour les Canadiens, de comprendre ce qui se passe. Il est difficile de comprendre le contenu de la loi, la façon dont elle est appliquée. Une des plus grandes menaces qui guettent notre société, c'est l'existence de ces pouvoirs extraordinaires dans un monde quasi-secret où les simples citoyens ne comprennent pas vraiment ce qui se passe. La situation risque de devenir très grave si elle se poursuit indéfiniment.

Le sénateur Fraser : Je vais essayer une dernière fois de clarifier les choses : vous n'avez pas reçu de plaintes que vous n'avez pas été en mesure d'examiner, n'est-ce pas? Ne pouvez-vous même pas nous donner un exemple d'une enquête qui a été bloquée?

Mme Stoddart : Non.

Le sénateur Jaffer : Ma question porte sur un sujet qui nous a déjà préoccupés, non pas en tant que comité, mais en tant que parlementaires. On nous avait laissé entendre que de nombreux documents du gouvernement pouvaient être soumis à l'examen

Act, the U.S. government has an automatic right to that information. Has your office been involved in that issue in any way regarding the privacy of Canadians?

Ms. Stoddart: Yes, we have been involved in that question in several ways. It is an ongoing concern of our office. We have a document on that on our website that we published last summer. This fall, I met with the President of the Treasury Board, who assured us that a review of the outsourcing practices of Canadian government institutions was under way, and we understood it would be finished by the winter. The outsourcing review was a precondition to adopting guidelines on the outsourcing of Canadians' personal information that was in the hands of the government.

This review does not seem to be complete. We cannot obtain any information on that. We remain concerned about this issue because our current Privacy Act is a weak instrument; it dates now from a generation. It does not speak to the issue of outsourcing, nor does it speak to the contracting out of the treatment of Canadians' personal information confided to the government. It is in need of review and we have mentioned this as one of the reasons for its review.

As you may know, there is also a private sector federal law, PIPEDA, which, being of a more recent generation, speaks to this question and specifies that, if those in control of personal information hand it on to a third party, that third party must respect the principles of PIPEDA regarding confidentiality and security. Private sector information is better addressed by the law than public information at the present time. We are still awaiting a response, and we are quite concerned.

Senator Jaffer: If it is proper, I would ask that, when you receive that information, you share it with us.

Since we are looking at a review, it would be useful if you could share with us what you think would help in your work, especially concerning security issues. What kind of legislation do you think we should recommend in order for you to have the ability to look at the issues, especially on outsourcing? I am concerned about outsourcing issues and would appreciate you letting us know about that, through our chair.

You have also recommended a special advocate position to challenge government claims that information should not be disclosed in the interests of national security. This is appealing to us, especially in light of our discussions last week regarding judges. You support an initiative of government to create a national security committee of parliamentarians. Other witnesses have suggested that a parliamentary committee may not be the best type of committee to oversee these laws because it could lack the institutional memory for this challenge.

des autorités américaines. En vertu de la Patriot Act, le gouvernement américain a droit automatiquement à cette information. Est-ce que votre bureau est intervenu dans ce dossier?

Mme Stoddart : Oui, nous nous sommes penchés sur cette question à plusieurs égards. C'est une préoccupation constante de notre bureau. Nous avons un document à ce sujet sur notre site Web, que nous avons publié l'été dernier. Cet automne, j'ai rencontré le président du Conseil du Trésor, qui nous a assurés qu'un examen des pratiques d'impartition des institutions du gouvernement du Canada était en cours, et nous avions compris qu'il devait se terminer avant l'hiver. Cet examen était un critère préalable à l'adoption de lignes directrices sur l'impartition du traitement des données personnelles des Canadiens que détient le gouvernement.

Il semble que cet examen ne soit pas terminé. Nous ne pouvons obtenir de renseignements à ce sujet. La question nous préoccupe toujours, puisque la Loi sur la protection des renseignements personnels comporte des lacunes; elle date maintenant d'une génération. Elle ne parle pas d'impartition, ni de l'impartition du traitement des renseignements personnels des Canadiens que détient le gouvernement. Un examen s'impose, notamment pour cette raison, comme nous l'avons fait valoir.

Comme vous le savez peut-être, il existe également une loi fédérale qui concerne le secteur privé, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, qui est plus récente et qui touche à cet aspect. Elle précise que si un organisme qui détient des renseignements personnels les transmet à une tierce partie, cette tierce partie doit respecter les principes de confidentialité et de sécurité de cette loi. Les renseignements du secteur privé sont mieux protégés par la loi que les renseignements du secteur public à l'heure actuelle. Nous attendons toujours une réponse, et nous sommes passablement préoccupés.

Le sénateur Jaffer : Si c'est approprié, je vous demanderais de partager cette information avec nous lorsque vous la recevrez.

Puisque nous parlons d'un examen, ce serait utile de savoir ce qui, selon vous, faciliterait votre travail, en particulier en ce qui concerne les questions de sécurité. Quelle mesure législative devrions-nous recommander pour que vous soyez en mesure d'examiner les enjeux, sur l'impartition en particulier? La question de l'impartition me préoccupe et j'aimerais que vous nous teniez au courant à ce sujet, par l'entremise de la présidence.

Vous avez également recommandé de créer un poste d'agent spécial pour évaluer les allégations du gouvernement selon lesquelles certains renseignements ne doivent pas être divulgués, dans l'intérêt de la sécurité nationale. Cette question nous interpelle, surtout à la lumière des discussions que nous avons eues la semaine dernière au sujet des juges. Vous êtes en faveur d'une initiative du gouvernement qui vise à créer un comité parlementaire sur la sécurité nationale. D'autres témoins ont laissé entendre qu'un comité parlementaire ne serait peut-être pas ce qui convient le mieux pour surveiller ces lois parce qu'il n'aurait pas la mémoire institutionnelle nécessaire.

Could you please describe for us what the role of the special advocate would be? Tell us whether you think a parliamentary committee would give adequate oversight to those laws, and whether you believe that these roles would be fulfilled by one person or a body to ensure transparency and oversight in the counterterrorism regime. It is a long question, but in the shortness of time I ask it all at once.

Ms. Stoddart: I will start with what I understand of the special advocate. On the dangers and possible injustices that were probably not foreseen, I go back to the previous question of why there was not more objection to this legislation in 2001.

However, think it takes us time to understand the impacts of all these changes.

People may find themselves caught up in proceedings and being judged on information that relates to them — thus, their personal information, part of the concept of privacy — without knowing what the information is. This is one of the classic features of exceptional security legislation.

From a privacy point of view, this is extremely serious. Various jurists have struggled with the question of how to reconcile these two. Here we are taking up an idea that is not unique to us. Others have made the suggestion; indeed, it is largely modelled on the experience of a case that went to the Federal Court of Appeal, the Ribic affair, in which a lawyer had to, first, have security clearance. There are many able lawyers in the Canadian legal community, but few of those whose work has meant they must get security clearance, such as is typical of lawyers who work for the federal government. Provincial government lawyers do not require security clearance. It must be a lawyer who is conversant with the issues, who has the requisite security clearance and, therefore, who can both advise the person who is the subject of the proceedings and advise the court, as it may be, and therefore who has access, through this special role, to the information that the person who is the object of the proceedings does not have. It is an attempt to reconcile and, of course, obeys the law and does not disclose the contents to the person, to reconcile the exclusion of an individual from information that concerns him, which is a basic privacy right, and the issues of national security, which can be very real in a particular context.

That is our understanding of the role of special advocate.

With regard to parliamentary committee oversight, I read the report of Senator Kenny and Mr. Derek Lee. I find this report persuasive. I also find that in many other countries whose democratic structures are like those of Canada, there is a parliamentary committee or a committee of citizens' representatives of some kind. I think that one of the ways that we ground this exceptional security legislation is to bring it as close as possible to ordinary people. The elected representatives and the representatives of Parliament are the closest to ordinary

Pourriez-vous décrire le rôle que jouerait l'agent spécial? Dites-nous si vous croyez qu'un comité parlementaire pourrait assurer une surveillance adéquate des lois et si vous croyez que ces fonctions devraient être remplies par une personne ou un organisme pour garantir la transparence et la surveillance des mécanismes de lutte antiterroriste. C'est une longue question, mais comme nous n'avons pas beaucoup de temps, je la pose tout d'un trait.

Mme Stoddart : Je vais commencer par ce que je comprends du rôle de l'agent spécial. Concernant les dangers et les injustices possibles qui n'ont probablement pas été prévus, je reviens à la question précédente, à savoir pourquoi cette loi n'a pas soulevé plus d'opposition en 2001.

Toutefois, il nous faut un certain temps pour comprendre l'incidence de tous ces changements.

Des gens peuvent se retrouver devant un tribunal et être jugés à la lumière de renseignements qui les concernent — des renseignements personnels, ce qui fait partie du concept de la protection de la vie privée — sans savoir ce que sont ces renseignements. C'est l'une des caractéristiques types des lois exceptionnelles en matière de sécurité.

Du point de vue de la protection de la vie privée, cette question est extrêmement grave. Divers juristes se sont évertués à savoir comment concilier les deux. Nous ne sommes pas les seuls à avoir eu cette idée. D'autres en ont fait la suggestion; en effet, on s'est largement inspiré d'une affaire entendue par la Cour d'appel fédérale, l'affaire Ribic, dans laquelle un avocat devait, tout d'abord, obtenir des autorisations de sécurité. On trouve de nombreux avocats compétents dans le milieu juridique canadien, mais rares sont ceux dont le travail exige qu'ils obtiennent une autorisation de sécurité, comme c'est le cas des avocats du gouvernement fédéral. Les avocats des gouvernements provinciaux n'ont pas besoin de cette autorisation. L'avocat en question doit donc bien connaître les enjeux, avoir obtenu l'autorisation de sécurité requise et, par conséquent, pouvoir conseiller la personne qui fait l'objet de la poursuite et conseiller le tribunal, au besoin; il doit donc avoir accès, de par son rôle spécial, aux renseignements que n'a pas la personne qui fait l'objet de la poursuite. L'avocat obéit à la loi et ne dévoile pas le contenu à la personne concernée. Il s'agit donc de tenter de concilier le fait d'interdire à une personne d'accéder aux renseignements qui la concernent, ce qui est un droit fondamental en matière de protection de la vie privée, et les enjeux de la sécurité nationale, qui peuvent être très réels dans un contexte particulier.

C'est ce que doit être, à notre avis, le rôle de l'agent spécial.

Pour ce qui est de la surveillance par un comité parlementaire, j'ai lu le rapport du sénateur Kenny et de M. Derek Lee, que j'ai trouvé persuasif. Dans de nombreux autres pays dont les structures démocratiques ressemblent à celles du Canada, il existe un comité parlementaire ou un comité de représentants de citoyens de ce genre. Je crois qu'une des façons d'ancrer cette loi exceptionnelle en matière de sécurité, c'est de la rapprocher le plus possible des gens ordinaires. Les représentants élus et les représentants du Parlement sont les personnes les plus proches

people that we can realistically get in this context. Given the experience elsewhere, particularly in the United Kingdom, this is an appropriate way to provide oversight.

Senator Andreychuk: Thank you for putting what I think is the essential difficulty that we will have to face, which is that we are concerned about our security. We are continually bombarded by threats coming from everywhere. We are told they are different today from what they were before. We know that some of them have been discounted, but we also know some of them had some validity. The government continues to say in justification of any action or any legislation that it must have these tools because it must act quickly.

When we were dealing with the bill, Minister McLellan's point of view was: "I do not know where the threat is, so I have to be sure to have all of the tools that I, with my officials, can possibly envision, to be ready." That, to me, is where the dilemma arises. Many regimes, other than democratic, have said they need all the tools to maintain security. What distinguishes a democracy from other regimes is some sort of accountability. When an action is taken in secrecy with no scrutiny, we do not know what is going on, nor do we know if it is being done legitimately for purposes of our security or whether it is being done for convenience, or any other motive, by any government or official. Therefore, we seem to undermine our officials because we are always questioning them, whether it is the minister or someone else, because we have no other means of measurement. Is it not important that we have some ability to scrutinize these acts?

I point out that, every time we have a review that seems to expose these matters, and people say "This will be our opportunity to see whether the government has used the powers given to it properly," the government comes in and says, "No, the judge or inquiry commissioner will not get this information because it will jeopardize national security." The very mechanisms we have put in place to this point have not produced a level of reassurance. Is that what you are getting at?

Ms. Stoddart: Yes, honourable senator. In fact, one of our major themes is increased transparency and openness, and a sub-theme could be, if you look at our comments on the security certificate, to let us use those review mechanisms that we already have and, I would say notably in Canada, the judiciary. The little experience that we have, if we look at the *Ottawa Sun* case, the *Ribic* case, the O'Connor inquiry and so on, those are the glimmers we can see of the actions around these laws.

We have, in Canada, an upright, dedicated and talented judiciary. Our judiciary is seen as a model in many countries of the world. One of the themes of our proposal is: Let us use the judiciary to provide a check on some of these extraordinary powers. Taking the example of the security certificate provision, we would have confidence that, given the tests the judiciary has

des gens ordinaires que nous pouvons avoir dans ce contexte. Si l'on se fie à l'expérience à l'étranger, en particulier au Royaume-Uni, c'est un moyen approprié d'assurer cette surveillance.

Le sénateur Andreychuk : Merci d'exposer ce qui est, je crois, la plus grande difficulté dont nous devons surmonter, le fait que nous soyons inquiets au sujet de notre sécurité. Nous sommes continuellement bombardés de menaces de partout. On nous dit qu'elles sont différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient autrefois. Certaines ont été réfutées, mais d'autres se sont avérées réelles. Le gouvernement continue de justifier les mesures ou les lois qu'il adopte en disant qu'il doit avoir ces instruments pour pouvoir agir rapidement.

Lorsque nous avons traité de ce projet de loi, la ministre McLellan a dit « Je ne sais pas d'où vient la menace, alors il me faut tous les outils que moi et mes fonctionnaires pouvons envisager, pour être prêts ». C'est là d'où vient le dilemme, à mon avis. De nombreux régimes, non démocratiques, ont aussi affirmé avoir besoin de tous les outils nécessaires pour maintenir leur sécurité. Ce qui distingue un régime démocratique des autres, c'est en quelque sorte la reddition de comptes. Lorsqu'une mesure est prise en secret sans aucune surveillance, nous ne savons pas ce qui se passe et nous ne savons pas si la mesure est prise légitimement à des fins de sécurité ou encore si elle est prise pour des raisons de convenance ou autres par un gouvernement ou un fonctionnaire. Par conséquent, nous semblons nous attaquer à nos fonctionnaires parce que nous leur posons toujours des questions, que ce soit le ministre ou quelqu'un d'autre, parce que nous n'avons pas d'autres moyens de mesurer. N'est-il pas important que nous soyons en mesure d'examiner ces lois de près?

Chaque fois qu'un examen fait ressortir ces questions et que les gens disent « Voilà l'occasion de vérifier si le gouvernement a utilisé ses pouvoirs convenablement », le gouvernement dit « Non, le juge ou le commissaire chargé de l'enquête ne peut révéler cette information sans compromettre la sécurité nationale ». Ces mêmes mécanismes que nous avons mis en place jusqu'à présent n'ont pas produit de garanties. Est-ce là où vous voulez en venir?

Mme Stoddart : Oui, honorable sénateur. En fait, l'un des grands thèmes que nous préconisons, c'est d'augmenter la transparence et l'ouverture. Sous-jacent à cela, si vous regardez nos commentaires au sujet du certificat de sécurité, nous disons qu'il faut utiliser les mécanismes d'examen que nous avons déjà en place et, notamment au Canada, l'appareil judiciaire. La petite expérience que nous avons, que ce soit l'affaire du *Ottawa Sun*, l'affaire *Ribic*, l'enquête menée par le juge O'Connor, et cetera, nous éclaire sur les causes entourant ces lois.

Nous avons, au Canada, un appareil judiciaire droit, dévoué et compétent, qui est un modèle dans de nombreux pays du monde. Nous proposons notamment d'utiliser l'appareil judiciaire pour surveiller quelques-uns de ces pouvoirs extraordinaires. En prenant l'exemple de la disposition relative au certificat de sécurité, nous serions assurés, compte tenu des critères que les

invoked, we could see an ongoing review by the judiciary through the appeal mechanism and this would deal with the constant unilateral interference.

What the judiciary has said since 2001 is a balanced approach. This is not the writing of people who will expose Canada to unnecessary security risks. We have an enviable system. We should be proud of our Canadian judiciary and ask them for that second thought. When the executive believes there is a threat, our judiciary could weigh the evidence give an opinion. Presently, the executive can block it out, and that is the end of the story. We do make that recommendation.

Senator Andreychuk: There has only been one test case of the extraordinary powers in this bill. However, it seems to me that the anecdotal evidence indicates that there is a chill effect on communities as a result of this legislation. Perhaps citizens do not operate as freely with as many choices since this legislation came into effect.

We are not certain how the police, investigators or CSIS are utilizing this legislation or the threat of the use of this legislation. Have you considered that factor?

Ms. Stoddart: No, we have not, and that is why a parliamentary committee would be extremely important. People with the appropriate security clearances could look at these issues. We have not done such a review.

Senator Andreychuk: There appears to be some questions regarding transparency and openness by the government in its operations as a trend. Is that something that you consider in the overall picture? Why does the government resist disclosure? Governments of all stripes, 20 to 30 years ago, were rather anxious to point out they were making disclosure and to enter into debate with citizens. You seem to be saying, and I think the evidence supports you, that the situation today is contrary to that. Presently, there is a resistance to discussing certain things.

Ms. Stoddart: I agree with you. There is a lag in defining the circulation of information within the federal government in a way that is the most modern, up to date and consistent with the Charter of Rights. Our own Privacy Act might not, in certain circumstances or in certain perspectives, withstand a Charter challenge. We know that, on a related issue, there is a question of revising access to information. I mention that because it is part of the same issue of where the information is, how it circulates, under what conditions, and how transparent it is, which is part of the fundamental rights of Canadians.

We have tried to make recommendations that are practical and realistic. I started by talking about something perhaps more theoretical as to whether the law should exist as a philosophical stance. Our recommendations, with the exception of that query, are things that we think can be reasonably done in light of what we have seen and heard up until now.

tribunaux ont invoqués, d'un examen continu par l'appareil judiciaire grâce au mécanisme d'appel, ce qui réglerait le problème d'ingérence unilatérale qui perdure.

Ce que la magistrature a dit depuis 2001 reflète une approche équilibrée. Ce ne sont pas des gens qui vont exposer le Canada à des risques inutiles. Nous avons un système enviable. Nous devrions être fiers de la magistrature canadienne et lui demander d'assurer ce deuxième regard. Lorsque l'exécutif croit qu'il existe une menace, notre appareil judiciaire pourrait sopeser les preuves et donner son avis. À l'heure actuelle, l'exécutif peut imposer sa volonté, et c'est la fin de l'histoire. Nous faisons certainement cette recommandation.

Le sénateur Andreychuk : Il n'y a eu qu'une cause type des pouvoirs extraordinaires de cette loi. Toutefois, il me semble que les données empiriques montrent que cette loi a eu un effet de refroidissement dans les communautés. Les citoyens sont peut-être brimés davantage dans leurs choix depuis que cette loi est entrée en vigueur.

Nous ne savons pas exactement comment la police, les enquêteurs ou le SCRS utilisent cette loi ou menacent de l'utiliser. Avez-vous songé à ce facteur?

Mme Stoddart : Non, et c'est pourquoi un comité parlementaire serait extrêmement important. Les gens qui ont les autorisations de sécurité appropriées pourraient se pencher sur ces questions. Nous n'avons pas fait pareil examen.

Le sénateur Andreychuk : On semble se poser des questions sur la transparence et l'ouverture dont le gouvernement fait preuve dans ses activités. Est-ce là un aspect que vous considérez dans l'ensemble du tableau? Pourquoi le gouvernement s'oppose aux divulgations? Il y a 20 à 30 ans, les gouvernements de toutes les allégeances tenaient à souligner qu'ils communiquaient des renseignements et tenaient à entreprendre des discussions avec les citoyens. Vous semblez dire, et je crois que les faits vous donnent raison, que la situation aujourd'hui est toute autre. À l'heure actuelle, on hésite à discuter de certaines choses.

Mme Stoddart : Je suis d'accord avec vous. On tarde à définir comment l'information doit circuler au sein de l'administration fédérale en suivant un mécanisme à la fois moderne et conforme à la Charte des droits. La Loi sur la protection des renseignements personnels pourrait, dans certaines circonstances ou à certains égards, ne pas résister à une contestation fondée sur la Charte. Dans le même ordre d'idée, nous savons qu'il est question de revoir l'accès à l'information. Je le mentionne parce qu'il s'agit encore là de savoir où se trouve l'information, comment elle circule, dans quelle condition et avec quelle transparence, ce qui nous ramène aux droits fondamentaux des Canadiens.

Nous avons tenté de faire des recommandations pratiques et réalistes. J'ai commencé par aborder une question peut-être plus théorique et philosophique, à savoir si la loi devait exister. Cette considération mise à part, nos recommandations sont, à notre avis, réalisables, compte tenu de ce que nous avons vu et entendu jusqu'à présent.

Three or four of the 18 recommendations relate to a privacy management framework in the federal government. I would ask my colleague, the Assistant Privacy Commissioner, who has special responsibility for the Privacy Act, to explain why we are concerned about the lack of an appropriate privacy management framework at the present time.

Mr. Raymond D'Aoust, Assistant Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada: As the commissioner said, we have written to the Treasury Board asking that they take certain initiatives to clarify the privacy management framework. We have called for a review of the outsourcing implications of personal information in the context of the U.S. Patriot Act. This review was initiated last fall but has yet to be completed.

We also supported the idea of developing a contractual clause to mitigate privacy risks from the off-shoring of personal information. Again, some work has been done but it has not been finalized. However, we were told that Justice and Treasury Board have been working on those contractual clauses.

We also called for a scoping review of data mining practices in the federal government. Last year the general accounting office in the United States did a survey among federal departments and agencies in the United States and concluded that indeed data mining is increasing. Data mining is the practice of combining information from different databases to compile a profile on an individual or organization, whatever the case may be. They found evidence of that in over half of the organizations they serve. Many had plans to engage in that. We suggested to the Treasury Board that a scoping review of data mining is necessary.

There should be a strengthening of the data matching policy. Right now there are gaps in the data matching policies. As an example, last year, under this policy which was adopted back in 1989, our office is supposed to be notified when a data match occurs. We received only 10 notifications in 2003-04. Perhaps there are certain data matching activities not being captured as part of that policy. We have made recommendations to that effect.

With regard to annual reporting requirements, under section 72 of the Privacy Act, deputy heads have to submit an annual report to Parliament on their activities regarding complying with the Privacy Act. The previous commissioner, Bruce Phillips, had made observations that those reports are often decontextualized. There is not enough information for a reader to understand what is happening. We have made recommendations to that effect.

Periodically, we are invited to take part in the work of an ADM-level committee that is developing an integrated privacy management framework to bring in compliance with the Privacy

Trois ou quatre des 18 recommandations portent sur un cadre de gestion de la vie privée au sein de l'administration fédérale. Je demanderais à mon collègue, le commissaire adjoint à la protection de la vie privée, qui a une responsabilité spéciale à l'égard de la Loi sur la protection de la vie privée, d'expliquer pourquoi nous déplorons l'absence d'un cadre de gestion approprié à l'heure actuelle.

M. Raymond D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Comme la commissaire l'a mentionné, nous avons écrit au Conseil du Trésor pour lui demander d'entreprendre certaines initiatives en vue de clarifier le cadre de gestion de la vie privée. Nous avons demandé un examen des incidences de l'impartition du traitement des renseignements personnels dans le contexte de la Patriot Act des États-Unis. Cet examen a été entrepris l'automne dernier, mais n'est pas encore terminé.

Nous avons aussi appuyé l'idée d'élaborer des clauses contractuelles pour atténuer les risques d'atteinte à la vie privée lorsque des renseignements personnels sont traités à l'étranger. Encore ici, des travaux ont été faits, mais ils ne sont pas terminés. Toutefois, on nous a dit que le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor travaillaient à la rédaction de ces clauses.

Nous avons également demandé qu'on étudie la portée des incidences des pratiques d'exploration de données au gouvernement fédéral. L'an dernier, le General Accounting Office des États-Unis a effectué un sondage auprès des ministères et des organismes fédéraux américains et a conclu que l'exploration des données était à la hausse. Cette pratique consiste à combiner des renseignements de différentes bases de données pour dresser le profil d'un individu ou d'une organisation. On a constaté que cette pratique était utilisée dans plus de la moitié des organisations ciblées, tandis que de nombreuses autres avaient dressé des plans à cette fin. Nous avons fait part au Conseil du Trésor de la nécessité d'étudier la portée des incidences de cette pratique.

Il faudrait resserrer la politique concernant la comparaison des données. À l'heure actuelle, les politiques ne concordent pas. Par exemple, dans le cadre de cette politique qui a été adoptée en 1989, notre bureau est censé être avisé lorsqu'une comparaison de données est faite. Or, nous n'avons reçu que 10 avis en 2003-2004. Certaines activités de comparaison ne sont peut-être pas couvertes par cette politique. Nous avons fait des recommandations à cet effet.

Concernant les rapports annuels exigés en vertu de l'article 72 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les administrateurs généraux doivent soumettre un rapport annuel au Parlement sur leurs activités pour se conformer à la loi. Le commissaire précédent, Bruce Phillips, avait fait observer que ces rapports sont souvent hors contexte. Les renseignements sont insuffisants pour permettre au lecteur de comprendre ce qui se passe. Nous avons fait des recommandations à cet effet.

Nous sommes invités périodiquement à participer aux travaux d'un comité de SMA chargé de mettre au point un cadre intégré de gestion de la vie privée pour assurer la conformité à la Loi sur

Act, a data matching policy, and also the practice of privacy impact assessments. That is the current privacy management framework of the federal government. We are doing privacy impact assessments, recording when data matches happen and notifying our offices, et cetera.

We go further and suggest that, in the portfolio around public safety and emergency preparedness, there should be deputy heads and that portfolio should have privacy protection responsibilities and commitments as part of their performance agreements with their ministers, as the case may be. Those are a series of measures that would go a long way to strengthen the privacy management framework of the federal government.

Senator Joyal: I have read through the details of your 18 recommendations. You have not considered it appropriate to make recommendations on the definition of terrorist activity as stated in section 83.01 of the act. It says:

“terrorist activity” means

(b) an act or omission, in or outside Canada,

(i) that is committed

(A) in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause, and...

You are probably aware that we have heard a number of witnesses who have suggested that the definition should be amended to drop “ideological, political or religious objective or cause” on the basis that it has a definite impact on the perception of racial profiling, an issue Senator Jaffer has raised repeatedly. Simply by the definition, if you investigate the ideology of a person, you enter into a field that is, by nature, private. As to “religious,” is there anything more private than religion? It may, of course, have a public manifestation, but the way in which a person satisfies his or her religious beliefs is personal. As well, for many people, political conviction is private, and they express it as they wish in public.

As you said yourself, this issue requires sober second thought, because witnesses before us stated that a different definition might spare us the difficulty of evaluating those aspects, while retaining the effectiveness of the definition for the act.

Ms. Stoddart: We have been following, from a distance, the comments on the definition of terrorism.

As you said, given the time we had, we concentrated on the more tangible aspects of the circulation of personal information of all kinds. It is clear that inquiring into one's political and religious beliefs and racial identity goes to the heart of one's privacy and one's personal identity.

la protection des renseignements personnels, une politique sur la comparaison des données ainsi qu'une pratique pour l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée. C'est ce qui constitue actuellement le cadre de gestion de la vie privée du gouvernement fédéral. Nous faisons des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée, nous consignons les comparaisons de données et nous en informons nos bureaux, et cetera.

Nous allons plus loin et nous proposons qu'il y ait des administrateurs généraux dans les organismes chargés de la sécurité publique et de la planification d'urgence et que ces organismes aient des responsabilités et des engagements au chapitre de protection de la vie privée qui soient prévus dans les ententes de rendement conclues avec les ministres responsables. Ce sont des mesures qui contribueraient sensiblement à resserrer le cadre de gestion de la vie privée du gouvernement fédéral.

Le sénateur Joyal J'ai lu vos 18 recommandations en détail. Vous n'avez pas jugé bon de faire des recommandations sur la définition d'activité terroriste que l'on la trouve à l'article 83.01 de la loi, qui dit ceci :

« activité terroriste »

b) soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :

d'une part, commis à la fois :

au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,

Vous savez sans doute qu'un certain nombre de témoins ont proposé que la définition soit modifiée par la suppression de la dernière partie, « d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique », en alléguant un impact certain sur la perception de profilage racial, une question que le sénateur Jaffer a soulevée à plusieurs reprises. Par définition, si vous enquêtez sur l'idéologie d'une personne, vous entrez dans un domaine privé. Par ailleurs, qu'y a-t-il de plus privé que la religion? Cette dimension peut évidemment se manifester publiquement, mais la façon dont une personne satisfait ses croyances religieuses est personnelle. De plus, pour de nombreuses personnes, la conviction politique est privée et elles l'expriment comme bon leur semble en public.

Comme vous l'avez dit, cette question exige un second regard objectif, puisque des témoins nous ont dit qu'une définition différente pourrait nous éviter la difficulté d'évaluer ces aspects, tout en conservant l'efficacité de la définition.

Mme Stoddart : Nous avons suivi à distance les commentaires faits sur la définition de terrorisme.

Comme vous le dites, compte tenu du temps que nous avons, nous nous sommes concentrés sur les aspects plus concrets de la circulation de renseignements personnels de toutes sortes. Il est clair que les enquêtes sur les croyances politiques et religieuses et l'identité raciale touchent au cœur même de la vie privée et de l'identité personnelle.

I tend to agree with those who have said that we should back away from this kind of a definition. We should look to the objective measurement of terrorism as those who are conspiring to overthrow the Government of Canada and its allies, without going into the background of their motivation. Properly done, this could give us a broad entry point for investigative work, so I echo those opinions.

Senator Joyal: Many of us are concerned about Bill C-55, the Public Safety Act, with regard to exchanging information with another country that will develop data banks, with all the implications that has on the right to privacy of the individual.

In your recommendations you propose elements in relation to the National Defence Act, of course, but I did not see any recommendations dealing with the aspect of the exchange of information. Later this afternoon we will hear from the Canada Border Services Agency. There is definitely an exchange of information through that agency. This is a new phenomenon triggered by anti-terrorist policies generally. It seems that anyone in the street becomes the object of exchange of information, even though the person moves only within Canada. As you know, the Public Safety Act would compel exchange of information even for flights internal to Canada.

In other words, it seems that domestic sovereignty can no longer protect the citizens of Canada within the borders of Canada. This seems to be an important change in our overall approach to privacy rights.

I would like to receive some enlightenment from you on that as it does not seem to be covered by any of your recommendations.

Ms. Stoddart: We did not put it in our brief because we tried to focus on what was in the Anti-terrorism Act and not in the proposed Public Safety Act on which we appeared before you last year. Our position on that is well known. Our objections to and concerns about that are on the website.

The issue of cross-border exchange of personal information is an ongoing theme in our office. In fact, we are so concerned about it that last year I announced an audit of the information that is being exchanged when Canadians cross the border. That audit is under way after a preliminary assessment.

We are also in contact with officials of the Department of Transport about a development of a no-fly list, for example. Such a list has not yet been developed, but ministry officials are working on it. We are concerned about how such a list would be used, how Canadians would access it and so on.

J'ai tendance à partager l'opinion de ceux qui ont dit que nous devrions éviter ce genre de définition. Comme critère objectif du terrorisme, nous devrions considérer les personnes qui complotent pour renverser le gouvernement du Canada et ses alliés, sans entrer dans le contexte de leurs motivations. Cette perspective, si elle est appliquée correctement, nous donnerait toute la latitude voulue pour amorcer des enquêtes, alors je partage ces opinions.

Le sénateur Joyal : Bon nombre d'entre nous s'inquiètent du projet de loi C-35, la Loi sur la sécurité publique, notamment en ce qui a trait à l'échange de renseignements avec un autre pays qui pourrait mettre sur pied des bases de données, avec tout ce que cela implique sur le droit à la vie privée.

Dans vos recommandations, vous proposez bien sûr des éléments relatifs à la Loi sur la défense nationale, mais je ne vois aucune recommandation traitant de la question de l'échange de renseignements. Tout à l'heure, nous allons entendre les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada. Il ne fait aucun doute que des renseignements sont échangés par le truchement de cette agence. Ce n'est pas un phénomène nouveau qui découle des politiques antiterroristes en général. Il semble que n'importe qui au Canada peut être visé par des échanges de renseignements, même si cette personne ne quitte pas le pays. Comme vous le savez, la Loi sur la sécurité publique rendra obligatoires les échanges d'information, même pour les vols intérieurs au Canada.

Autrement dit, il semblerait que la souveraineté intérieure ne soit plus suffisante pour assurer la protection des Canadiens à l'intérieur des frontières du pays. Cela semble trancher considérablement par rapport à notre approche globale des droits liés à la protection de la vie privée.

J'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet parce que vous ne semblez traiter de ces questions dans aucune de vos recommandations.

Mme Stoddart : Nous n'en traitons pas dans notre mémoire parce que nous avons essayé de nous concentrer sur la Loi antiterroriste, plutôt que sur la Loi sur la sécurité publique proposée au sujet de laquelle nous avons comparu devant votre comité l'an dernier. Notre position à ce sujet est bien connue. Il suffit de visiter notre site Internet pour connaître nos objections et nos préoccupations à ce chapitre.

La question de l'échange transfrontalier de renseignements personnels revient constamment sur le tapis dans notre bureau. La situation nous préoccupe à un point tel que j'ai annoncé l'an dernier une vérification au sujet des informations échangées lorsque des Canadiens traversent la frontière. Après une évaluation préliminaire, cette vérification est maintenant en cours.

Nous sommes également en contact avec des fonctionnaires du ministère des Transports au sujet de la création d'une liste d'interdiction de vol, par exemple. Cette liste n'a pas encore été dressée, mais des fonctionnaires du ministère y travaillent. Nous nous demandons entre autres comment cette liste sera utilisée et comment les Canadiens pourront y avoir accès.

You have touched on extremely important themes in which my office is currently involved, although they may technically be without the purview of this particular act. I am glad you brought this up and I would encourage you, in your review of the anti-terrorism legislation, to look at all the concomitant developments that are changing the privacy landscape for Canadians.

Senator Jaffer talked about the outsourcing of personal information, the globalization of information in the commercial context and the effect of international rules in air transport — ICAO and IATA rules and so on. All these have vehicles that are either in practice or in other acts, and they create a climate in which the anti-terrorist provisions have a heightened acuity because they are not the only ones, although perhaps they are the most severe for certain points of view.

There is also another series of provisions called lawful access in which my office is involved and upon which we are commenting. Lawful access is an initiative that started before 9/11 in response to very legitimate concerns about cyber crime. We know that cyber crime, the international traffic of human beings and so on is a reality, and countries have to unite and find ways of fighting this. Again the questions are: How proportional is it? Can it be misused? When Canada will adopt provisions to put these into law, it will involve, once again, increased surveillance of the exchanges of ordinary citizens outside the terrorist context.

Therefore, there are many things that also go to a picture of enhanced surveillance that we are concerned about, and you have raised some of them.

Senator Joyal: Should we not then review or redefine our approach to the role of Parliament in terms of exercising its oversight responsibilities to changes that have been brought into the system, to put it in the broadest terms, to be sure that we understand the impact over the individual citizen who is not suspected of anti-terrorism?

If I understand your recommendations, they pertain to somebody who is the object of an investigation and the person goes through various steps of the system, if he or she is the object of a certificate or the object of communications and perceptions, that is, the various steps of an investigation.

This is one type of provision within the specific set of circumstances, but there is then the overall society, the overall changes that we brought to the system for persons who are absolutely within the law and who satisfy each and every criterion of the law but become more under surveillance than ever.

If we are to have parliamentary oversight, we must cover both. We cannot just cover the subjects of investigation for anti-terrorist purposes. We must evaluate or take into account

Vous avez abordé des aspects extrêmement importants auxquels mon bureau s'intéresse actuellement malgré que, d'un strict point de vue technique, ils ne soient pas visés par cette loi. Je suis heureuse que vous ayez soulevé cette question et je vous encouragerais à examiner, lors de votre étude de la Loi antiterroriste, tous les événements concomitants qui influent sur le contexte de la protection de la vie privée des Canadiens.

Le sénateur Jaffer a parlé de l'externalisation des renseignements personnels, de la mondialisation de l'information dans un contexte commercial et des répercussions des règles internationales en matière de transport aérien, dont celles de l'OACI et de l'IATA. Tous ces éléments sont assortis de véhicules loi, que ce soit dans la pratique ou dans l'exécution d'autres lois, contribuent à créer un climat où les dispositions antiterroristes ont une acuité supplémentaire parce qu'elles ne sont pas appliquées isolément, même si elles peuvent être les plus rigoureuses à certains égards.

Mon bureau s'intéresse également à un autre ensemble de dispositions régissant l'accès autorisé au sujet desquelles nous formulons des observations. L'accès autorisé a été mis de l'avant préalablement aux événements du 11 septembre en réponse à des préoccupations très légitimes au sujet du cybercrime. Nous savons que le cybercrime, le trafic international d'êtres humains et les agissements de ce genre sont une triste réalité et les pays doivent conjuguer leurs efforts pour trouver des moyens de lutter contre ces fléaux. Les questions sont toujours les mêmes : Les dispositions sont-elles proportionnelles aux agissements visés? Pourrait-on en faire mauvais usage? Lorsque le Canada donnera force de loi à ces dispositions, cela se traduira, encore une fois, par une surveillance accrue des échanges entre citoyens ordinaires à l'extérieur du contexte terroriste.

Vous avez donc soulevé quelques-uns des nombreux éléments qui contribuent à la mise en place d'un scénario de surveillance accrue qui n'est pas sans nous préoccuper.

Le sénateur Joyal : Ne devrions-nous pas alors revoir ou redéfinir notre approche quant au rôle du Parlement dans l'exercice de ses responsabilités de surveillance par rapport aux changements apportés au sein du système, pour ne pas entrer dans les détails, pour nous assurer de bien comprendre les répercussions sur le citoyen qui n'est pas suspecté de terrorisme?

Si je comprends bien vos recommandations, il est question d'une personne faisant l'objet d'une enquête et devant passer par les différentes étapes du système; il peut y avoir une attestation de sécurité ou encore des communications et des perceptions, c'est-à-dire les différentes étapes d'une enquête.

Il s'agit de dispositions bien ciblées s'appliquant dans des circonstances très particulières, mais il faut aussi penser à la société dans son ensemble. Les modifications globales que nous apportons au système touchent également les personnes qui respectent entièrement la loi et qui satisfont à chacun de ses critères, car elles deviennent elles aussi plus surveillées que jamais.

Si nous devons exercer une surveillance parlementaire, il nous faut tenir compte de ces deux aspects. Nous ne pouvons pas nous intéresser uniquement aux sujets visés par les enquêtes à des fins

at the same time where the changes are into the level of freedom and rights that we had before in terms of our own rights to privacy, keeping information to ourselves and so forth.

We cannot segment the approach in a way that we are only looking at the terrorist. In only considering the terrorist, we will have changed something fundamental in Canadian society as a whole. The Public Safety Transport Act is a clear example of where, for the sake of getting one person, we chase everyone. That is where we start asking: Where is the balance? That seems to be an important change. If we are to establish an oversight mechanism somewhere in the system, the terms of reference of the parliamentary body or other agents in the system should be clearly stated and understood if we want to attain the objectives we want to pursue in maintaining the protection of the citizens and respecting their rights and freedoms as they are enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and in other federal and provincial legislation.

Ms. Stoddart: I could not agree with you more. That is why one of the themes of our brief today is the oversight mechanisms. That is why about one quarter of our recommendations have to do with the privacy management framework of the federal government, which we think is inadequate. The powers and the possibilities that I have as the Privacy Commissioner — and I am supposed to be your parliamentary watch dog on these privacy issues in the federal public sector — are not adequate. They have not been revised since 1983. The Privacy Act is not an adequate vehicle for protecting Canadians' privacy rights regarding the information that is in the hands of the federal government at the present time. I could not agree with you more that we must look at all of the information that is now in the hands of the federal government and those to whom it gives information, which can be sometimes another country and sometimes a company within or without Canada in terms of outsourcing and ask what Canadians know about it, what are their recourses, and what rights is it appropriate to give them in those different contexts.

Senator Jaffer: The international campaign against mass surveillance recommended a moratorium of a number of Canadian security laws, arguing that the privacy of Canadians was at risk. Have you seen the report called "International Campaign Against Mass Surveillance?"

Ms. Stoddart: I have not read the report. I know they met with you.

Senator Jaffer: Maybe you cannot answer that question.

antiterroristes. Nous devons également évaluer les répercussions des changements apportés quant aux libertés et aux droits individuels relativement à la protection de la vie privée et au droit de ne pas divulguer des renseignements personnels, notamment.

Nous ne pouvons pas segmenter notre approche pour en venir à nous intéresser seulement aux activités terroristes. Si nous tenons compte uniquement de cet aspect, nous nous retrouvons à modifier un élément fondamental de la société canadienne dans son ensemble. La Loi sur la sécurité publique est un exemple probant de situation où l'on s'arroge le droit de pourchasser tout le monde sous prétexte de vouloir appréhender une personne. C'est alors qu'il faut commencer à se demander où se situe l'équilibre. Il s'agit d'un changement important, il me semble. Si nous devons établir un mécanisme de surveillance quelque part dans le système, le mandat de l'organe parlementaire ou des autres agents concernés devrait être clairement établi et bien compris de tous si nous voulons réaliser nos objectifs de maintien de la protection des citoyens et de respect des droits et des libertés qui leur sont conférés par la Charte canadienne et d'autres lois fédérales et provinciales.

Mme Stoddart : Je suis tout à fait d'accord avec vous. C'est d'ailleurs pour cette raison que les mécanismes de surveillance sont l'un des thèmes de notre mémoire d'aujourd'hui. C'est pourquoi aussi environ le quart de nos recommandations traitent du cadre de gestion de la protection de la vie privée que je juge inadéquat au sein du gouvernement fédéral. En ma qualité de commissaire à la protection de la vie privée, je ne dispose pas des pouvoirs et des possibilités nécessaires pour m'acquitter de mon rôle de chien de garde parlementaire pour les questions liées à la protection de la vie privée au sein de la fonction publique fédérale. Ces pouvoirs n'ont pas été révisés depuis 1983. La Loi sur la protection des renseignements personnels n'est pas un véhicule adéquat pour protéger les droits des Canadiens à l'égard de l'information détenue par le gouvernement fédéral à l'heure actuelle. Je conviens tout à fait avec vous que nous devons nous pencher sur l'ensemble des renseignements actuellement détenus par le gouvernement fédéral et les instances auxquelles il les transmet, qu'il s'agisse d'un autre pays ou parfois même d'une entreprise ici même au Canada ou à l'étranger, dans les cas où il y a externalisation, pour nous demander dans quelle mesure les Canadiens sont au courant de la situation, quels sont leurs recours et quels droits il faut leur accorder dans ces différents contextes.

Le sénateur Jaffer : La Campagne internationale contre la surveillance globale a recommandé un moratoire quant au nombre de lois canadiennes visant la sécurité, en faisant valoir que la protection de la vie privée des Canadiens était en péril. Avez-vous pris connaissance de leur rapport intitulé « Campagne internationale contre la surveillance globale »?

Mme Stoddart : Je n'ai pas lu ce rapport. Je sais que vous avez rencontré les responsables.

Le sénateur Jaffer : Peut-être alors ne pourrez-vous pas répondre à cette question.

My colleague Senator Joyal may have asked this question, so if you have answered it, then I will just read the record.

In 2001, the existence of the power of certificates to seal information under section 38(13) indicates that Canada is to be able to assure its allies that information provided to us can be protected. To your knowledge, does Canada receive similar assurance from her allies that Canadian information, in particular the personal information of Canadians, can be protected from release in the event it is shared with one of our allies?

If our Privacy Act protects us here and Canada shares that information abroad, what happens? Are you still there to protect us so that that information is protected?

Ms. Stoddart: Once Canadian information goes abroad, it is no longer subject to Canadian law. Thus, it is important that, when we as Canadians transmit information, whether it be to other governments or commercial ventures, which is the debate about the reach of the Patriot Act, and so on, that we do so under conditions that are clear, and that we know and accept what happens to it. International law means that each country controls what happens in its own country.

One of the concerns of my office is to ensure that, to the extent possible, Canada shares information with its allies and with other countries in ways that are consonant with our privacy law and our Charter of Rights. I refer you to our annual report of 2003, where we report on verification exercises that we did with two RCMP border teams the acronyms of which are IBETs and INSETs. We looked at the memorandums of understanding these teams had with their American counterparts. They seemed to be in order for the most part, but we did see some evidence of informal verbal exchanges of information that concerned us. I refer you to our annual report on that. That is an example of how we can intervene in a practical way on the information sharing arrangements with other countries.

Senator Jaffer: What concerns me is that our government may not be able to release information here because of our laws, but they can release it abroad with no consequences; do I have that correct?

Ms. Stoddart: My understanding is that, if you share information with someone, and either you do not have an agreement in place or an agreement is not honoured, obviously we cannot control the situation where the agreement is not honoured. However, minimally, in terms of sharing personal information, you should have an agreement.

Senator Jaffer: Have you seen agreements in place between our country and our allies?

Il est possible que mon collègue, le sénateur Joyal, vous ait déjà posé cette question-ci; si vous y avez répondu, je vais simplement lire le compte rendu.

En 2001, l'existence de pouvoirs permettant la délivrance de certificats interdisant la divulgation d'information en vertu de l'article 38.13 indique que le Canada doit être en mesure d'assurer à ses alliés que l'information qui nous est fournie peut être protégée. À votre connaissance, est-ce que le Canada a reçu des garanties similaires de ses alliés l'assurant que les renseignements canadiens, et surtout les renseignements personnels concernant les Canadiens, puissent être protégés contre toute divulgation si jamais ils sont communiqués à un allié?

Si notre Loi sur la protection des renseignements personnels nous protège ici au Canada, qu'advient-il si nous communiquons des renseignements à l'étranger? Pouvez-vous toujours intervenir pour assurer la protection de ces renseignements?

Mme Stoddart : Lorsque des renseignements canadiens sont communiqués à l'étranger, ils ne sont plus assujettis aux lois canadiennes. Il est donc important que nous, Canadiens, lorsque nous transmettons de l'information, que ce soit à d'autres gouvernements ou à des entreprises commerciales, ce qui est d'ailleurs l'objet du débat concernant la portée de la Patriot Act, nous le faisons sous réserve de conditions claires et en connaissant et acceptant les incidences d'un tel geste. En vertu du droit international, chaque pays est responsable de ce qui se produit sur son territoire.

Mon bureau doit notamment s'assurer, dans la mesure du possible, que le Canada partage des renseignements avec ses alliés et avec d'autres pays d'une manière conforme à notre Loi sur la protection des renseignements personnels et à notre Charte des droits et libertés. À ce titre, je vous invite à consulter notre rapport annuel de 2003 où nous faisons état des résultats d'exercices de vérification menés auprès de deux équipes de la GRC travaillant aux frontières (EIPF et EISN). Nous avons examiné les protocoles d'entente conclus entre ces équipes et leurs homologues des États-Unis. Le tout semblait généralement en règle, mais quelques éléments nous indiquaient qu'il y avait eu des échanges de renseignements verbaux informels, ce qui n'a pas manqué de nous inquiéter. Je vous invite donc à consulter notre rapport annuel à ce sujet. C'est un exemple de la façon dont nous pouvons intervenir directement relativement aux ententes d'échange d'information conclues avec d'autres pays.

Le sénateur Jaffer : Je me demande s'il ne pourrait pas se présenter une situation où notre gouvernement serait dans l'impossibilité de diffuser de l'information au Canada en raison de nos lois, mais pourrait le faire à l'étranger sans aucune conséquence. Est-ce que cela est possible?

Mme Stoddart : Selon moi, lorsqu'il y a échange d'information, il devient difficile de contrôler la situation si aucune entente n'a été conclue ou si l'entente intervenue n'est pas respectée. Quoi qu'il en soit, il devrait y avoir tout au moins une entente dans tous les cas d'échange d'information.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous vu les ententes conclues entre notre pays et nos alliés?

Ms. Stoddart: I personally have not. Within this exercise, we have employees who have top secret security clearance. My understanding is that they did see memoranda of understanding.

Senator Jaffer: I do not want to see the agreement. That is not my purpose. However, if you could make inquiries to see if there are agreements that protect our privacy when we are sharing information with our allies and submit it to our chair, I would appreciate that.

Ms. Stoddart: I would suggest that we incorporate your request into the audit review that we are doing of transborder information sharing at the CBSA. I believe you are meeting with Mr. Jolicoeur right after us. We have done a preliminary study and we will be carrying that out this year. When we finish that review we could share its contents. Perhaps we could defer our response until we have the whole picture.

Senator Jaffer: Absolutely. I have no problem with that. Will that be this year?

Ms. Stoddart: It will probably be a year from now.

Senator Jaffer: The mandate of this committee ends in December.

Ms. Stoddart: I will write to the chair person and see what we can share with you.

Senator Fraser: The audit that you are doing sounds extremely interesting. Do you make a distinction between information that is concerned with national security or that is being exchanged for national security purposes and other information? When we heard from Mr. Zacardelli this morning, he drew that distinction sharply and said that, when it was a matter of national security information, he did not talk about memorandums of understanding with foreign partners, but he did talk about three ministerial directives governing the various ministries he had to consult here, in setting out what he suggested were some reasonably rigorous standards that had to be met before he would share the information. I am not sure how that fits with what you are talking about. Perhaps you could clarify that.

Ms. Stoddart: We may be sure of how that fits when we have done this audit. The purpose of this audit is to see if, in reality, in this situation, we do conform as a society to the precepts of the Privacy Act. The purpose is also to attempt to give Canadians an understanding, because we know they are concerned and anxious about the information that is being shared across borders and about what happens in a normal, civilian border transaction. I would think we will find offshoots, for example, when information is referred to the RCMP or other agencies, but the

Mme Stoddart : Pas personnellement. Dans le cadre de cet exercice, nous comptons sur des employés qui détiennent une autorisation de sécurité pour les informations classées très secret. Je crois que ces employés ont pris connaissance du protocole d'entente.

Le sénateur Jaffer : Je ne veux pas voir l'entente. Ce n'est pas ce que je cherche. Toutefois, si vous pouviez vous renseigner pour savoir si une entente est en place pour assurer la protection de nos renseignements personnels lorsque nous échangeons de l'information avec nos alliés et communiquer ce renseignement à notre présidente, cela nous serait très utile.

Mme Stoddart : Je suggérerais que l'on intègre votre demande au processus de vérification que nous menons au sujet des échanges de renseignements frontaliers à l'ASFC. Je crois que vous rencontrerez M. Jolicoeur juste après nous. Nous avons réalisé une étude préliminaire et nous allons mener cet examen cette année. Nous pourrions vous en communiquer les résultats par la suite. Peut-être serait-il préférable de vous répondre seulement lorsque nous aurons un portrait global de la situation.

Le sénateur Jaffer : Tout à fait. Cela me convient parfaitement. Est-ce que sera cette année?

Mme Stoddart : Ce sera probablement dans un an.

Le sénateur Jaffer : Le mandat de notre comité prend fin en décembre.

Mme Stoddart : Je vais écrire à votre présidente pour voir quels renseignements nous pouvons lui communiquer.

Le sénateur Fraser : La vérification que vous menez m'apparaît extrêmement intéressante. Faites-vous la distinction entre les renseignements qui concernent la sécurité nationale ou qui sont échangés à des fins de sécurité nationale et les autres renseignements? Ce matin-même, M. Zacardelli a tracé très nettement cette distinction en nous disant que, lorsqu'il s'agissait d'un renseignement touchant la sécurité nationale, il n'était pas question de protocole d'entente avec nos partenaires étrangers, mais bien de trois directives régissant les différents ministères qui ont dû être consultés pour l'établissement de normes qu'il estimait suffisamment rigoureuses devant être satisfaites avant que des renseignements puissent être échangés. Je ne sais pas exactement comment cela s'inscrit par rapport à ce que vous venez de nous dire. Peut-être pourriez-vous nous apporter des éclaircissements à cet égard.

Mme Stoddart : Je pourrai sans doute vous répondre avec une plus grande certitude lorsque nous aurons terminé cette vérification. Celle-ci vise en fait à déterminer si, dans ce genre de situation, notre société se conforme aux préceptes de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous voulons également mieux renseigner les Canadiens parce que nous savons qu'ils sont préoccupés et inquiets relativement aux renseignements qui sont échangés aux frontières et au déroulement d'une transaction frontalière normale dans un

bulk of the work will be to describe and audit ordinary civilian transactions, such as when I cross a border in a car or when I take a train.

Senator Fraser: I deal with a call centre in Montana.

Ms. Stoddart: That may be another possible audit. This is just what the CBSA does.

Senator Joyal: When you answered an earlier question, you referred to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and its impact on your enabling statute. As you said correctly, the Privacy Act was adopted in 1983, which is the year following the proclamation of the Charter. The Charter, of course, had not been tested in court, and there has now been more than, if I remember correctly, at last count, 480 cases that touch on one aspect or other of the Charter.

In the last year, have you reviewed your act in the context of the conclusions that the higher courts in Canada have drawn of the impact of the Charter and the protection of privacy? If you are to come forward with proposals to review your act, which aspects of it would you consider are more Charter problematic?

Ms. Stoddart: We have started to do that work. I will just name, because we have not done a whole review, two aspects that seem to me particularly problematic. One is the issue, as a matter of principle, of consent to the use of your personal information. That is not stated as a basic right. Like many rights, there are many exceptions, but that strikes you in the modern day Privacy Act.

Another is issues of knowledge about the use of your personal information. One only has a right of access or not to personal information. One does not have a right to challenge its use or disclosure.

A final, obvious thing that I mentioned is the fact that the Privacy Act extends only to Canadian citizens or to people legally resident in Canada. This seems to me to raise issues, I think, as far as back as the *Singh* decision in the 1980s. We understand the Charter to apply to all people who are subject to Canadian law and the other conditions in which the Charter applies.

This is causing us a few operational issues with the European Union that we have tried to work our way around. Mr. Jolicoeur could talk to you more about this. I personally think it an issue of some embarrassment to Canada, that Europeans, whose data may be collected by Canadian government agencies in the context of flying into Canada or through Canadian air space, do not have

contexte civil. Je crois que nous risquons de mettre au jour certains cas particuliers, par exemple lorsque des renseignements sont soumis à la GRC ou à d'autres agences, mais l'essentiel de notre travail consistera à décrire et à vérifier des transactions civiles ordinaires, comme lorsque je traverse la frontière en voiture ou en train.

Mme Fraser : Ou lorsque je traite avec un centre d'appels au Montana.

Mme Stoddart : Cela pourrait être un autre sujet possible pour la vérification. C'est exactement le rôle de l'ASFC.

Le sénateur Joyal : En réponse à une question, vous avez parlé tout à l'heure de la Charte canadienne des droits et libertés et de ses répercussions sur votre loi habilitante. Comme vous l'avez bien dit, la Loi sur la protection des renseignements personnels a été adoptée en 1983, soit l'année suivant la proclamation de la Charte. Celle-ci n'a bien sûr pas été contestée devant les tribunaux et on compte maintenant, si mon souvenir est exact, 480 causes qui touchent un aspect ou un autre de la Charte.

Au cours de la dernière année, avez-vous examiné votre loi dans le contexte des conclusions tirées par les tribunaux supérieurs du Canada relativement aux incidences de la Charte et à la protection de la vie privée? Si vous comptez présenter des propositions de changement à votre loi, quels aspects jugez-vous les plus problématiques relativement à la Charte?

Mme Stoddart : Nous avons amorcé ce travail. Comme notre examen n'est pas complet, je vais vous citer seulement deux aspects qui me semblent particulièrement problématiques. Il y a tout d'abord le consentement à l'utilisation des renseignements personnels vous concernant, une question de principe. Ce consentement n'est pas précisé en tant que droit fondamental. Comme pour beaucoup de droits, il y a de nombreuses exceptions, mais c'est l'un des aspects marquants de la Loi sur la protection des renseignements personnels actuellement en vigueur.

Le deuxième aspect concerne l'utilisation de vos renseignements personnels. On peut seulement avoir ou non un droit d'accès à vos renseignements personnels. Il n'existe pas de droit de contester leur utilisation ou leur divulgation.

Le dernier problème manifeste que j'ai mentionné vient du fait que la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique seulement aux citoyens canadiens ou aux personnes dûment autorisées à résider au Canada. Cela me semble causer des problèmes qui remontent aussi loin que l'arrêt *Singh* dans les années 80. Nous sommes d'avis que la Charte s'applique à toute personne assujettie aux lois canadiennes et aux autres conditions afférentes.

Cette situation entraîne pour nous quelques problèmes de fonctionnement que nous essayons de régler dans nos relations avec l'Union européenne. M. Jolicoeur pourra vous en parler davantage tout à l'heure. Je crois personnellement que le Canada se retrouve dans une situation quelque peu embarrassante lorsque des Européens, au sujet desquels les agences gouvernementales

any recourse under our Privacy Act. However, we hope to refine our analysis. This work was put aside for several years, but we are taking it up again.

Senator Joyal: Can you forecast when you will be in a position to report on that? Will it be in one of your annual reports, or will it be done in a different context?

Ms. Stoddart: It may be a special report to Parliament about the need to reform the Privacy Act. I would say six months or a year. We have met with Minister Cotler on this issue. We have a joint committee. Ms. Kosseim is working on the committee, so I will ask her to respond.

Ms. Patricia Kosseim, General Counsel, Legal Services, Office of the Privacy Commissioner of Canada: We have met with officials of the Department of Justice and have been looking at what may be a more realistic piecemeal approach to reviewing the Privacy Act and the more high priority issues. Short of an exhaustive review of the entire act, we are looking what issues we want to focus on in short order to remedy, including the important right of individuals to be able to bring to court complaints of inappropriate use or disclosure of their personal information by government institutions which currently, under the present statute, provides them with no court action or court remedy. In fact, we were just in Federal Court last month in a case where an individual was bringing before the court a judicial review application by virtue of the fact that there was no remedy in that specific instance where clearly there was a breach of the act in terms of inappropriate use or disclosure, but there was absolutely no remedy available to the individual under the present statute. Clearly, viewed in today's terms, there are clear privacy and Charter implications for the individual as well.

Senator Jaffer: Commissioner, you said that, for example, a European visitor has no rights. You mean all visitors. You are not referring only to European visitors, you mean any visitor.

Ms. Stoddart: You are quite right to correct me. I said European visitors because the European Union, unlike other countries, and this is the concrete situation where both myself and Mr. Jolicoeur's office have been talking with officials from the European Union, sets as a standard for sharing personal information that other jurisdictions have the same privacy rights, so it came up in that context. I am sorry. No one has any more than the Europeans.

canadiennes peuvent recueillir des renseignements lorsqu'ils prennent un vol à destination du Canada ou traversent notre espace aérien, ne disposent d'aucun recours en vertu de notre Loi sur la protection des renseignements personnels. Quoiqu'il en soit, nous espérons mener une analyse plus poussée à cet égard. Ce travail a été laissé en plan pendant plusieurs années, mais nous reprenons le flambeau.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous indiquer à quel moment vous serez en mesure de nous faire rapport à ce sujet? Est-ce que cela sera intégré à l'un de vos rapports annuels ou utiliserez-vous un mécanisme différent?

Mme Stoddart : Il est possible que nous présentions un rapport spécial au Parlement quant à la nécessité de réformer la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je dirais qu'il nous faudra entre six mois et un an. Nous avons déjà rencontré le ministre Cotler à ce sujet. Nous avons mis sur pied un comité mixte. Je vais d'ailleurs demander à Mme Kosseim de vous répondre à ce sujet parce qu'elle fait partie de ce comité.

Mme Patricia Kosseim, avocate générale, Services juridiques, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Nous avons rencontré des représentants du ministre de la Justice. Ils cherchaient à établir une approche par étapes plus réaliste pour l'examen de la Loi sur la protection des renseignements personnels et des questions prioritaires. Sans parler d'un examen exhaustif de la loi, nous cherchons à déterminer sur quelles questions nous allons concentrer nos efforts à court terme pour trouver des solutions. Cela comprend notamment le droit pour une personne de faire appel aux tribunaux en cas d'utilisation ou de divulgation inappropriée des renseignements personnels la concernant par des institutions gouvernementales, alors que la loi actuelle ne prévoit aucun recours à cet égard. Ainsi, nous nous sommes retrouvés le mois dernier devant la Cour fédérale pour la cause d'une personne qui présentait une requête en révision étant donné que la loi actuelle ne lui offrait absolument aucun autre recours, alors qu'il était clair que l'on avait enfreint les dispositions de la loi relativement à l'utilisation ou à la divulgation inappropriée. De toute évidence, dans le contexte actuel, ce genre de situation a certes des incidences sur la personne touchée pour ce qui est la protection de la vie privée et de la Charte.

Le sénateur Jaffer : Commissaire, vous avez cité l'exemple d'un visiteur européen qui n'était pas protégé en vertu de notre loi. Cet exemple pourrait s'appliquer à tous les visiteurs. Vous parliez d'un visiteur européen, mais c'était seulement un exemple, n'est-ce pas?

Mme Stoddart : Vous êtes tout à fait justifié de me corriger. Si j'ai parlé des visiteurs européens, c'est parce que l'Union européenne, contrairement aux autres pays, et il s'agit d'une situation concrète que le bureau de M. Jolicoeur et moi-même avons dû gérer avec les représentants de l'Union européenne, s'est donné comme norme pour l'échange de renseignements personnels que les autres pays en cause doivent offrir les mêmes droits en matière de protection de la vie privée. C'est donc dans ce contexte que j'ai cité cet exemple. Je suis désolée. Les autres visiteurs ne sont pas mieux protégés que les Européens.

Senator Jaffer: There are no rights for any visitor to this country. It is not that we give special treatment to Europeans.

Ms. Stoddart: No.

The Chairman: Ms. Stoddart, thank you for coming here. We look forward to maintaining this linkage so we can follow your audit. If anything comes up, do not hesitate to give us a call.

We are very pleased our witnesses have joined us this afternoon. For the benefit of our viewers, we are hearing this afternoon from Canada Border Services Agency, which has become very much talked and written about because of the situation we find ourselves in under today's circumstances with the cross-border traffic with the United States and elsewhere. We have with us the President of the Canada Border Services Agency, Mr. Jolicoeur. He is joined by Ms. Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch; Ms. Breakwell, Director, Legislative Affairs and Access to Information; and Mr. Dunbar, Acting Head of Legal Services

Mr. Jolicoeur, do you have a brief statement you would like to give and then we will ask questions?

Mr. Alain Jolicoeur, President, Canada Border Services Agency: Madam Chairman, ladies and gentlemen, honourable senators, thank you for your invitation. Before I explain how the Canada Border Services Agency collects and manages personal information in accordance with the Access to Information Act, the Privacy Act, the Charter and other relevant legal authorities, I would like to give you a brief overview of CBSA and what it does.

As you know, we maintain a dual role: to facilitate legitimate cross-border traffic and to support economic development while stopping people and goods that pose a potential risk to Canada. We have a vital component of the national security policy.

With a workforce of over 12,000 public servants, we operate at more than 1,300 service points across Canada and 39 locations abroad. At some of our busiest locations we operate on a 24-7 basis. We manage the nation's borders by administering and enforcing approximately 90 domestic acts and regulations on behalf of other government agencies and departments, and we apply a number of international agreements that govern trade and travel.

We ensure that all travellers coming into Canada are admissible and comply with Canadian laws and regulations. We process all commercial shipments that cross Canada's ports of entry to ensure that our laws and regulations are adhered to and that no illegal goods enter or exit the country. We make sure that all applicable duties and taxes are paid, and we are responsible for interdicting and removing inadmissible people and goods, including detaining migrants who may pose a threat to Canada.

Le sénateur Jaffer : Toutes les personnes qui visitent notre pays n'ont aucun droit à cet égard. Il n'est pas question de traitement spécial pour les Européens.

Mme Stoddart : Non.

La présidente : Madame Stoddart, merci de votre présence. Nous espérons bien maintenir ces liens avec vous de manière à pouvoir suivre le déroulement de votre vérification. S'il se produit quoi que ce soit, n'hésitez pas à communiquer avec nous.

Nous accueillons maintenant avec grand plaisir nos témoins pour cet après-midi. Pour le bénéfice de nos téléspectateurs, je précise que nous entendrons des représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui a fait beaucoup parler d'elle dans le contexte actuel du trafic transfrontalier vers les États-Unis et d'autres destinations. Nous recevons le président de l'Agence des services frontaliers du Canada, M. Jolicoeur. Il est accompagné de Mme Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi; de Mme Breakwell, directrice, Affaires législatives et Accès à l'information; et de M. Dunbar, chef par intérim des Services juridiques.

Monsieur Jolicoeur, avez-vous une brève déclaration à faire avant que nous vous posions des questions?

M. Alain Jolicoeur, président, Agence des services frontaliers du Canada : Madame la présidente, sénateurs, mesdames et messieurs, je vous remercie de m'avoir invité à m'adresser à vous aujourd'hui. Avant d'expliquer comment l'Agence des services frontaliers du Canada recueille et gère les renseignements personnels conformément à la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Charte des droits et libertés et d'autres instruments habilitants, je vais vous donner un bref aperçu de l'ASFC, de son rôle et de ses responsabilités.

Comme vous le savez, notre rôle est double : faciliter les passages transfrontaliers légitimes et appuyer le développement économique tout en interceptant les personnes et les marchandises qui présentent un risque potentiel pour le Canada. Nous sommes un élément vital de la politique de sécurité nationale.

Grâce à un effectif de plus de 12 000 fonctionnaires, nous sommes présents dans plus de 1 300 points de service partout au Canada et dans 39 endroits à l'étranger. Certains de nos points de service les plus fréquentés fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Nous gérons les frontières du pays en appliquant quelques 90 lois et règlements nationaux pour le compte d'autres organismes et ministères gouvernementaux, ainsi qu'un certain nombre d'accords internationaux qui régissent les échanges commerciaux et les voyages.

Nous veillons à ce que tous les voyageurs qui arrivent au Canada soient admissibles et se conforment à la législation et à la réglementation canadiennes. Nous traitons toutes les expéditions commerciales qui passent par les bureaux d'entrée du Canada afin de nous assurer que les lois et les règlements sont respectés et qu'aucune marchandise illégale n'entre au pays ou n'en sort. En plus de voir à ce que les droits et les taxes applicables soient payés, nous avons la responsabilité d'intercepter et de renvoyer les

We ensure food safety and plant and animal health by identifying and interdicting high-risk regulated commodities at air, land and seaports.

One of our key objectives is to build on the 2001 Smart Border Declaration between Canada and the U.S. to expedite legitimate cross-border traffic. We are able to move low-risk travellers and goods, particularly those that have been pre-cleared, quickly and efficiently across the border.

Separating the high-risk travellers and cargo from those deemed low-risk depends on our capacity to collect and manage information in the interests of both public safety and legitimate cross-border travel and trade. Information that we collect is subjected to an evaluative and analytical process which transforms it into deductive patterns of meaningful inferences.

Intelligence forewarns of activity likely to occur and serves to establish educators and trends. It also enhances risk management capacity and supports decision making and enforcement efforts. Most of our authorities derive from two pieces of legislation: The Immigration and Refugee Protection Act and the Customs Act. For example, our authority to disclose customs information is found under the framework of section 107 of the Customs Act. Immigration information gathered under IRPA is shared in accordance with the consistent use provisions of the Privacy Act and is further supported through memoranda of understanding with the RCMP, CSIS, Citizenship and Immigration Canada and the U.S. Department of Homeland Security and the State Department.

We also administer the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act, which sets out requirements for reporting cross-border movements of large amounts of currency. Other authorities come from enforcing the 90-plus government laws at the border that we administer on behalf of other government departments.

The coming into force of ATA did not have an impact on our legal authorities. More specifically, the enactment of the Anti-terrorism Act did not create any new or additional authorities in the Customs Act or in IRPA. Bill C-26 to enshrine in legislation the Canada Border Services Agency also did not create or grant any new power to the agency.

With the mandate that the agency has been given, collecting, having access to and sharing information are essential to our operations. Without this information we cannot be effective. Ultimately, we strive to maintain a balance between Canada's security requirements and the individual's right to privacy. To support our work, the government has introduced Bill C-26, to

personnes et les marchandises non admissibles, ce qui comprend la détention des migrants qui pourraient constituer une menace pour le Canada. Nous veillons à la salubrité des aliments, à la santé des animaux et à la protection des végétaux en repérant et en interceptant les marchandises réglementées à risque élevé dans les aéroports, les postes terrestres et les ports de mer.

L'un de nos objectifs clés est de mettre à profit la Déclaration sur la frontière intelligente de 2001 entre le Canada et les États-Unis qui vise à accélérer les passages transfrontaliers légitimes. Nous sommes en mesure de traiter rapidement et efficacement à la frontière les voyageurs et les marchandises à faible risque — surtout ceux qui ont fait l'objet d'un précontrôle.

Afin de pouvoir séparer les voyageurs et les marchandises à risque élevé de ceux qui sont considérés à faible risque, nous devons compter sur notre capacité de recueillir et de gérer l'information — tant dans l'intérêt de la sécurité publique que du mouvement transfrontalier des voyageurs et des échanges commerciaux légitimes. Toutes les données que nous recueillons sont assujetties à un processus d'évaluation et d'analyse qui permet de dégager des tendances à partir de déductions significatives, lesquelles deviennent le « renseignement ».

Le renseignement signale les activités susceptibles de se produire et sert à établir des indicateurs et à dégager des tendances. Il renforce également la capacité de gestion du risque et appuie le processus décisionnel et les activités d'exécution. La plupart de nos pouvoirs découlent de deux lois : la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) et la Loi sur les douanes. Par exemple, le pouvoir de communiquer les renseignements douaniers est prévu à l'article 107 de la Loi sur les douanes. L'échange des renseignements sur l'immigration recueillis en vertu de la LIPR se fait conformément aux dispositions sur les usages compatibles de la Loi sur la protection des renseignements personnels et est appuyé par des protocoles d'entente avec la GRC, le SCRS, Citoyenneté et Immigration Canada, le service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis, ainsi que le Département de la sécurité intérieure et le Département d'État des États-Unis.

Nous appliquons aussi la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (LRPC) qui établit les exigences de déclaration pour le mouvement transfrontalier des grandes quantités d'espèces. D'autres pouvoirs nous sont conférés par les 90 lois gouvernementales et plus que nous appliquons à la frontière pour le compte d'autres ministères.

L'entrée en vigueur de la Loi antiterroriste n'a pas eu d'incidence sur nos pouvoirs législatifs. Plus particulièrement, la promulgation de cette loi n'a entraîné aucun pouvoir nouveau ou additionnel en vertu de la Loi sur les douanes ou de la LIPR. Le projet de loi C-26 visant à inscrire l'ASFC dans une loi n'a pas non plus engendré ou conféré de nouveaux pouvoirs à l'agence.

Compte tenu du mandat qu'a reçu l'ASFC, la possibilité de recueillir, de consulter et d'échanger des renseignements est essentielle à nos activités. Sans ces renseignements, nous ne pourrions être efficaces. En définitive, nous nous efforçons de maintenir un équilibre entre les exigences de sécurité du Canada et le droit à la vie privée des personnes. Afin d'appuyer notre travail,

establish the Canada Border Services Agency, which is currently being reviewed by the House. Bill C-26 would not give us any new power.

We share vital information with foreign and domestic customs and immigration agencies and departments with which we have information sharing agreements, including the police, RCMP and CSIS. Pertinent information received is disseminated to field offices as required through a combination of electronic and manual methods, including lookouts that are protected when entered into our enforcement systems, bulletins and alerts. We can enter into an arrangement with other departments.

I will give you an example of the kind of information we collect. I know you are familiar with the Advance Passenger Information/Passenger Name Record initiative. API is basic information such as the traveller's name, date of birth, citizenship or nationality and passport and other travel document data. PNI is more detailed information and includes the travel itinerary, address and check-in information. We have always received this type of information upon the traveller's arrival in Canada, but now we are receiving it in advance of their arrival for risk assessment and targeting purposes and retaining it for the analytical process. It is a highly effective tool that helps CBSA officers to identify and intercept people who may pose a threat before they enter Canada.

Processes are in place for passengers to access the information given to us. We respect the privacy of travellers and work closely with the Office of the Privacy Commissioner to ensure the information provided for the ATI program is used appropriately in a secure and protected manner.

Access to that information has the potential to reduce long waits at border points without compromising security because officers can concentrate on those who might present a risk. The electronic collection of vital information contributes to an objective assessment because the technology we use is impervious to outside influence or judgment.

In 2004, the government established the National Risk Assessment Centre which manages and coordinates national and international watch lists 24 hours a day, seven days a week. It acts as the focal point and interface between offices at the international, national and local levels. The centre increases Canada's ability to detect the movement of high-risk people and goods through the analysis and sharing of information with frontline staff and international partners.

le gouvernement a déposé le projet de loi C-26, Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada, qui est actuellement à l'étude à la Chambre des communes. S'il était adoptée, le projet de loi C-26 ne nous conférerait pas de nouveaux pouvoirs.

Nous échangeons des renseignements indispensables avec les organismes et les ministères nationaux et étrangers responsables des douanes et de l'immigration qui ont conclu des ententes d'échange de renseignements avec nous, y compris la GRC, le SCRS et les services de police locaux. Les renseignements pertinents reçus sont transmis aux bureaux locaux selon les besoins au moyen d'une combinaison de méthodes électroniques et manuelles, y compris les avis de surveillance qui sont protégés une fois entrés dans nos systèmes d'exécution, les bulletins et les alertes. Nous pouvons négocier des ententes avec d'autres ministères.

Je vous donne maintenant un exemple du genre de renseignements que nous recueillons. Je sais que vous connaissez l'initiative Information préalable sur les voyageurs (IPV) et Dossier passager (DP). L'IPV comprend des renseignements de base, tels que le nom du voyageur, sa date de naissance, sa citoyenneté ou nationalité, ainsi que des données sur le passeport ou tout autre document de voyage. Le DP comporte des renseignements plus détaillés, ainsi que des données sur l'itinéraire, l'adresse et l'enregistrement. Nous avons toujours reçu ce type de renseignements à l'arrivée du voyageur au Canada. Toutefois, nous recevons maintenant l'information avant l'arrivée du voyageur pour les besoins du ciblage et de l'évaluation du risque et nous la conservons pendant le processus d'analyse. Il s'agit d'un outil très efficace qui aide les agents de l'ASFC à identifier et à intercepter les personnes pouvant représenter une menace avant qu'elles n'entrent au Canada.

Un passager peut demander d'accéder à l'information que nous recevons. Nous respectons le droit à la vie privée des voyageurs et travaillons en étroite collaboration avec le Commissariat à la protection de la vie privée afin de veiller à ce que l'information fournie dans le cadre de l'initiative IPV et DP soit utilisée et protégée comme il se doit.

L'utilisation des données IPV et DP permet de réduire les longs délais d'attente à la frontière sans porter atteinte à la sécurité, car les agents peuvent se concentrer sur les personnes susceptibles de représenter un risque. En outre, la collecte électronique de ces renseignements importants rend possible une évaluation objective, la technologie utilisée étant à l'abri de toute influence externe et de tout préjugé.

De plus, en 2004, le gouvernement a mis sur pied le Centre national d'évaluation du risque (CNER), qui gère et coordonne les listes de surveillance nationales et internationales 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Le CNER agit à titre de centre de liaison et d'interface entre les bureaux à l'échelle internationale, nationale et locale. Le centre permet de renforcer la capacité du Canada de détecter et d'empêcher le mouvement de personnes et de marchandises à risque élevé grâce à l'analyse et à l'échange de renseignements avec le personnel de première ligne et les partenaires internationaux.

We consulted the Office of the Privacy Commissioner in drafting Bill C-26 and assured them that data collection and information sharing would be done in accordance with the provision of the Privacy Act.

The OPC is conducting a compliance audit of our information practices. The focus of the audit will be on transborder flow of personal information between the CBSA and the U.S. Bureau of Customs Protection.

The commissioner has indicated particular interest in the collection and protection of personal information as it is gathered and used for specific CBSA operations and within our automated systems. The audit will focus on the collection of information by the National Risk Assessment Centre which supports regional CBSA intelligence programs.

The audit will examine our privacy management framework. This should provide us with practical suggestions on how we can strengthen our policy framework on how personal information is collected, and on how it is used and being safeguarded.

The compliance audit may take a year to complete, but we will be taking concurrent steps to strengthen our capacity and policy framework. The access to information and privacy function will be strengthened so that we will be able to provide further guidance, training, and support to our front line and improve management of individual privacy requests.

We ensure that privacy rights of Canadians are respected with any release of information. When exchange of personal information does take place, it is in accordance with the provisions of the Privacy Act, the Charter, and other legal authorities related to the protection of privacy.

We investigate all public complaints of inappropriate behaviour or misconduct, and we encourage complainants to raise concerns with local management. Clients can write to us or to the minister, and they will be provided with a written response. A decision may be reviewed by the court systems or by another entity, such as the Immigration and Refugee Board, an independent tribunal.

Minister McLellan has publicly stated that she already has the responsibilities of ministerial oversights and the protection of personal information.

Lorsque nous avons rédigé le projet de loi C-26, nous avons consulté le Commissariat à la protection de la vie privée et nous l'avons assuré que la collecte et l'échange de renseignements se feront en conformité avec les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

J'aimerais ajouter que le CPVP procède actuellement à une vérification de l'observation de nos pratiques d'échange de renseignements. Dans le cadre de cette vérification, l'accent sera mis sur la circulation transfrontalière des renseignements personnels entre l'ASFC et le service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis.

Le commissariat a manifesté un intérêt particulier pour la collecte et la protection des renseignements personnels fournis, car ils sont recueillis et utilisés pour des activités précises à l'ASFC et dans nos systèmes automatisés. La vérification portera plus particulièrement sur la collecte de renseignements du Centre national d'évaluation du risque, dans la mesure où il appuie les programmes du renseignement de l'administration centrale et des régions de l'ASFC.

Dans le cadre de cette vérification, on étudiera également notre cadre de gestion de la protection des renseignements personnels, ce qui devrait nous donner, en bout de ligne, des conseils pratiques pour améliorer notre cadre stratégique en ce qui concerne nos méthodes de collecte, d'utilisation et de protection des renseignements personnels.

Compte tenu que la vérification de l'observation pourrait demander une année de travail, nous prendrons les mesures concurrentes pour renforcer notre capacité et notre cadre stratégique. Notre fonction à l'égard de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels sera renforcée, afin que nous puissions mieux orienter, former et appuyer nos agents de première ligne et, du même coup, mieux gérer les demandes individuelles de communication de renseignements personnels.

Nous nous assurons que le droit à la vie privée des Canadiens est respecté dans toute communication de renseignements. Dès qu'il y a échange de renseignements personnels, il s'effectue conformément aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres dispositions législatives connexes entourant la protection de la vie privée.

Nous enquêtons sur toutes les plaintes du public au sujet du comportement inapproprié ou de l'inconduite et nous encourageons les parties plaignantes à faire part de leurs préoccupations à la direction locale. Les clients peuvent soit nous écrire ou écrire à la ministre, et ils ont l'assurance qu'on leur répondra également par écrit. Une décision peut faire l'objet d'un examen dans le système judiciaire ou d'autres mécanismes tels que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, un tribunal indépendant.

Pour ce qui est de la question de la surveillance ministérielle et de la responsabilité de protéger les renseignements personnels, la ministre McLellan a déclaré publiquement qu'elle possédait déjà ces attributions.

Proposed one-time and periodic disclosures require senior officials to consider the merits of a request and to be satisfied that the terms and conditions of the applicable law are being respected, except where the life, health or safety of an individual is at risk. If we believe that a request for information is unreasonable or outside the established parameters, it will be denied.

We rely on intelligence information to protect Canadians. It has helped the government to apprehend terrorists and criminals from Canada and from abroad, to prevent narcotics from hitting our streets, to seize pornography, and to return more than 1,000 children to their parents or guardians in the past 15 years.

Keeping information safe and achieving a balance between security requirements and privacy rights is part of our mandate. We have demonstrated integrity in protecting the confidential and private information of our clients, including several travellers each year.

Strict guidelines for the use and access of information have been established, and retention of passenger information will be necessary to help identify trends over time for security purposes.

Thank you for inviting us today, and we will be happy to answer questions.

[Translation]

Senator Lynch-Staunton: Welcome everyone. I do not know if you followed this morning's proceedings, but I would like to finish a conversation that I started with the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police.

[English]

I am declaring my interest now. I live a few kilometers from the Quebec-Vermont border, and I am familiar with Highway 55 and areas around there.

I will say that some of your colleagues who work on the border are efficient and careful, and we are careful too, so there is no attempt made to take advantage of close associations.

There is, every so often, the question of arming Customs people. What is your view on that?

Mr. Jolicoeur: I do not believe it would be good or necessary to arm border inspectors. I do not believe it would increase the security of the country or the border crossing points. You change the role of the border inspector when you move into that mode. You create an environment that may be different from the one you have now.

Sauf dans les cas où la vie, la santé ou la sécurité d'une personne est en péril, avant de permettre les communications ponctuelles et périodiques qui sont proposées, les hauts fonctionnaires doivent examiner le bien-fondé d'une demande et être convaincus que les dispositions de la loi applicable sont respectées. En bout de ligne, si nous croyons qu'une demande de renseignements n'est pas raisonnable ou qu'elle sort des paramètres fixés, nous pouvons la refuser.

Nous nous fondons sur les renseignements pour protéger les Canadiens et les Canadiennes. Cette information a aidé le gouvernement à arrêter des terroristes et des criminels du Canada et de l'étranger, à lutter contre le trafic de stupéfiants dans nos rues, à saisir de la pornographie et à réunir plus de 1 000 enfants avec leurs parents ou leurs tuteurs au cours des 15 dernières années.

La protection des renseignements s'inscrit dans notre mandat, tout comme l'atteinte d'un certain équilibre entre les besoins de sécurité et la protection de la vie privée. Au fil des ans, nous avons fait preuve d'intégrité dans la protection des renseignements confidentiels et privés de nos clients, dont des centaines de millions de voyageurs tous les ans.

Nous avons élaboré des lignes directrices rigoureuses sur l'utilisation des renseignements et l'accès à ceux-ci et, pour pouvoir conserver de l'information sur les voyageurs, nous devons en avoir besoin pour dégager des tendances en matière de sécurité.

J'aimerais vous remercier de m'avoir invité à vous parler aujourd'hui. Je suis maintenant prêt à répondre aux questions des membres du comité.

[Français]

Le sénateur Lynch-Staunton : Bienvenue à tous. Je ne sais pas si vous avez suivi nos délibérations ce matin, mais j'aimerais compléter une discussion que j'ai commencée avec le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

[Traduction]

Je précise tout de suite que je suis directement intéressé par cette question. J'habite en effet à quelques kilomètres de la frontière séparant le Québec du Vermont, de sorte que je connais bien l'autoroute 55 et ses environs.

Certains de vos collègues qui travaillent à la frontière sont efficaces et consciencieux, tout comme nous, de sorte qu'on ne tente pas de tirer profit des rapports étroits.

À intervalles réguliers, on se demande s'il ne faudrait pas armer nos douaniers. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Jolicoeur : Je ne crois pas qu'il serait bon ou utile d'armer les inspecteurs à la frontière. La sécurité du pays et les postes frontaliers n'y gagneraient rien. Quand vous armez vos agents, vous changez leur rôle à la frontière. Vous créez un environnement qui pourrait être différent de celui qui existe actuellement.

The vast majority of transactions that occur at border points are with people who abide by the law. I do not see there being a benefit or advantage to arming border inspectors.

Senator Lynch-Staunton: What are the advantages to the Americans who arm their people?

Mr. Jolicoeur: They conduct their business in a different fashion. They believe they need to arm employees of CBP, Customs and Border Protection. I do not share that view of what is required in Canada. I do not think we need it.

Senator Lynch-Staunton: Is there a problem because the RCMP have cut back and the Sûreté du Québec is stretched in respect of manpower? Am I correct in saying that a border inspector cannot remove himself from his post more than 100 feet or so and, therefore, cannot engage in pursuit?

Mr. Jolicoeur: You are absolutely right. Between official border crossings, the border inspector has no authority to act.

Senator Lynch-Staunton: The inspectors then have to call on the closest police detachment. What has your experience been with that? Do they respond quickly? How many suspects or illegals crossing the border are not reported because there is no one to report them to or, by the time they are reported, it is too late?

Mr. Jolicoeur: I am not sure exactly what your reference is, senator. If you are talking about people entering Canada illegally between border points, we have intelligence on that, but I do not have the numbers. If you are talking about the reports in the newspapers recently about the individual who would not stop or, as it is put within the organization, "ran the port," you are right. We can count only on the local police force to deal with that situation.

We have many agreements across Canada and time and other factors depend on the location and the agreement. We report all those situations and, in some cases, these individuals are arrested, brought back to the border and charged because there was an offence.

We have lost some, but I do not know the exact number. I do not believe that an armed border agent would make things any different in such a situation.

Senator Lynch-Staunton: Commissioner Zaccardelli told us about incidents of people driving through the border without stopping and the that reporting of such people was a discretionary matter. Is that correct?

Mr. Jolicoeur: Our directives are to report. Perhaps Mr. Zaccardelli was referring to the action of local police forces in each situation. The CBSA asks its officers to report each incident.

La grande majorité des transactions qui s'effectuent aux postes frontaliers concernent des personnes qui sont respectueuses des lois. Je ne vois pas en quoi l'armement des inspecteurs à la frontière serait profitable ou avantageux.

Le sénateur Lynch-Staunton : Quels avantages en retirent les Américains, dont les inspecteurs sont armés?

M. Jolicoeur : Ils n'ont pas le même raisonnement. Ils croient qu'il est nécessaire d'armer les employés affectés aux douanes et à la protection de la frontière. Je ne suis pas d'accord pour appliquer ce raisonnement au Canada. Je ne crois pas que ce soit nécessaire.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le fait que la GRC ait réduit son activité de patrouille à la frontière et que les ressources de la Sûreté du Québec soient étirées au maximum est-il problématique? Ai-je raison de dire qu'un inspecteur à la frontière ne peut s'éloigner de plus d'une centaine de pieds de son poste et qu'il ne peut donc pas prendre quelqu'un en chasse?

M. Jolicoeur : Vous avez tout à fait raison. Entre les deux postes-frontière, l'inspecteur n'est pas habilité à agir.

Le sénateur Lynch-Staunton : Les inspecteurs doivent appeler le détachement de police le plus proche. Quels résultats a donnés cette façon de faire? Donne-t-il rapidement suite à l'appel? Combien de suspects ou d'illégaux franchissent la frontière sans qu'on les signale ou qu'on les signale trop tard?

M. Jolicoeur : Je ne suis pas sûr de savoir à quoi vous faites allusion, sénateur. S'il est question des personnes qui entrent illégalement au Canada entre les postes frontaliers, nous avons des renseignements de sécurité à ce sujet, mais je n'ai pas les données. Par contre, s'il est question des articles parus récemment dans les journaux au sujet de la personne qui a refusé de s'arrêter à la frontière ou, comme on dit chez nous, qui a « foncé tout droit », vous avez raison. Nous ne pouvons compter que sur l'aide de la force policière locale.

Nous avons de nombreuses ententes en vigueur un peu partout au Canada, de sorte que le temps de réaction et d'autres facteurs dépendent de l'emplacement et des termes de l'entente. Nous signalons tous les cas et, parfois, ces personnes sont retrouvées, ramenées à la frontière et accusées parce qu'elles ont commis une infraction.

Il est arrivé qu'on ne les retrouve pas, mais j'ignore combien au juste se sont échappées. Par contre, je ne crois pas qu'un agent armé à la frontière y aurait changé quoi que ce soit.

Le sénateur Lynch-Staunton : Le commissaire Zaccardelli nous a raconté des incidents de personnes qui franchissent la frontière sans s'arrêter et a dit que le signalement de ces cas était laissé à la discrétion des agents. Est-ce vrai?

M. Jolicoeur : Nous avons comme consigne de signaler l'incident. M. Zaccardelli faisait peut-être allusion à la réaction des forces policières locales dans de pareilles situations. L'ASFC demande à ses agents de signaler tous les incidents.

Senator Lynch-Staunton: Correct me if I am wrong but, if memory serves me right, Mr. Zaccardelli said that local authorities might not be notified.

Mr. Jolicoeur: The circumstance under which they might not be informed might occur when the electronic system for reading licence plates does not work properly. I do not remember the precise percentage of such occurrences, but when it happens we have little information to give to the police, so it might be more difficult for them to act. Most often we are able to capture the information on the licence plate, so there is no reason not to follow up with the police.

Senator Lynch-Staunton: American law enforcement officers have the right to enter private property within 25-miles of the border without permission of the owner of the property. In Canada, you need to have either the permission of the owner or a warrant. Would it help if the law were such that border agents or the police could enter property within a certain radius of the border crossing? I would assume that most people who move across the border hastily have a place of refuge close by so that they can do whatever they have to do the following day. If they keep moving, they will more likely be caught. If the law were to allow border agents or law enforcement officers to enter private property within 25-miles of the border crossing, would that be helpful?

Mr. Jolicoeur: This is beyond my field and more suitable for answering by a police force official. From my narrow perspective, it would certainly be an additional tool for our work. I have not studied the topic, so I do not know what effect and consequences it would have. There would have to be a change in the law. If you were to ask the customs and border inspectors whether it would help them, they would say, yes, it would help.

Senator Lynch-Staunton: I am not trying to put you on the spot and I understand your problem reasonably well. The border is 5,000 kilometres long, ports and airports excepted. I hope that I do not leave this room thinking that much could be done to increase security at the border that is not being done. I do not want to use the word "ignored" but we have taken for granted that there is leakage and that it will continue, but no one can tell us, or wants to tell us, how substantial it is.

Mr. Jolicoeur: I would not want to leave this room leaving the impression that the issue of running the ports is a significant concern. The numbers that have been used in the press and the number of occasions that someone does that are low compared to the number of transactions that we are dealing with overall. However, more importantly, in most circumstances, we know where, what and how it occurs. One half of the situation is related to only two locations and we are working on resolving it there. What remains at the end is a small number.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vous me corrigerez si je fais erreur, mais si je ne m'abuse, M. Zaccardelli a affirmé qu'il pourrait arriver que les forces locales n'en soient pas avisées.

M. Jolicoeur : Il se peut qu'elles n'en soient pas avisées quand le système électronique de lecture des plaques minéralogiques ne fonctionne pas bien. Je ne me rappelle pas le nombre exact de pareils incidents, mais lorsque c'est le cas, nous avons peu de renseignements à fournir à la police, de sorte qu'il pourrait être plus difficile pour elle d'intervenir. La plupart du temps, nous sommes capables de lire la plaque minéralogique. Il n'y a donc pas de raison pour que la police n'y donne pas suite.

Le sénateur Lynch-Staunton : Les agents d'exécution de la loi américains ont le droit d'entrer dans les propriétés privées se trouvant dans un rayon de 25 milles de la frontière sans obtenir au préalable la permission du propriétaire. Au Canada, il faut avoir soit la permission du propriétaire, soit un mandat. Serait-il utile que la loi permette aux agents frontaliers ou à la police de faire comme leurs homologues américains? Je suppose que la plupart des personnes qui franchissent la frontière clandestinement ont un endroit proche où se réfugier de sorte qu'elles peuvent reprendre la route sans encombre le lendemain. Si elles ne se cachent pas, elles se feront probablement coincer. Si la loi autorisait les agents à la frontière ou les agents d'exécution de la loi à entrer dans les propriétés privées qui se trouvent dans un rayon de 25 milles de la frontière, serait-ce utile?

M. Jolicoeur : Vous me posez-là une question qui déborde de mon champ de compétence et qu'il vaudrait mieux poser au représentant d'une force policière. De mon point de vue limité, ce serait certes un outil de plus à notre disposition. Je n'ai pas réfléchi à la question, de sorte que j'ignore quels en seraient les tenants et les aboutissants. Il faudrait modifier la loi. Par contre, si vous posiez la question aux agents de douanes et aux inspecteurs à la frontière, je suis sûr qu'ils vous répondraient que ce serait utile.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je n'essaie pas de vous mettre dans l'embarras et je comprends raisonnablement bien la nature de votre problème. La frontière s'étire sur 5 000 kilomètres, exclusion faite des ports et des aéroports. J'espère ne pas quitter cette salle convaincu qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer la sécurité à la frontière. J'aimerais éviter de dire que nous fermons les yeux, mais nous avons tenu pour acquis que certains réussissent à se faufiler au Canada et que le phénomène persistera. Or, nul n'est capable ou disposé à nous en décrire l'ampleur.

M. Jolicoeur : Je ne voudrais pas vous quitter en laissant l'impression que le nombre de passages clandestins est très préoccupant. Les nombres cités dans la presse et la fréquence à laquelle cela se produit sont faibles par rapport au nombre total de transactions effectuées à la frontière. Cependant, fait plus important, la plupart du temps, nous sommes au courant de ce qui se passe et nous savons où et comment se font ces passages. La moitié des incidents ont eu lieu à deux emplacements, et nous nous efforçons d'y mettre fin. En fin de compte, il n'y a pas tant de cas que cela.

Additional tools and police power to deal with that would be positive. However, when we look at the risk of drugs or terrorism across that long border, we see that it would not be the highest priority.

Senator Jaffer: When Minister McLellan appeared before the committee I asked her about racial profiling. She informed the committee that the department does not racially profile. However, she used a word for which I have not had an explanation, although I have asked. She said that we “risk manage.” Could you explain that to the committee?

Mr. Jolicoeur: This year approximately 95 million people and 4 million containers will enter Canada. Before getting directly to your question, I want to say that we will never have the capability to look at all containers in detail or to prepare a thorough analysis of each individual entering Canada.

The basic challenge in an organization such as the CBSA is to determine the priorities and decide where we will look a little deeper. That challenge is addressed by the business of analyzing risk factors. We just go where we believe, for all kinds of reasons, the risk is higher.

In the case of containers, we have developed a very powerful program, a mega program that takes into account millions of pieces of information to give us a score on each container. It is a very sophisticated model. It deals with the commercial aspect, so we are not preoccupied with people, rights and issues such as that. A container is a container. We are a lot more advanced in that area.

On the people side, the reaction that we are getting and that is the subject of this discussion is as follows: Certain groups of people are more targeted than others, for whatever reasons. For instance, in an airport, people come to the primary inspection line and they either slip through or they are sent to secondary inspection for further analysis.

We also have a model that analyzes risk. It does not include any elements of race or religion. It is absolutely neutral. When the decision is made to send someone to secondary for further discussion and verification, it can be done in three ways.

We have a program that randomly selects travellers and a small number is sent to secondary by that system. The officer who speaks to the person sees a flash on the screen that person must proceed to a secondary inspection. That is one method.

The second method we call “mandatory.” There are people pre-identified in the system for reasons of criminality or terrorism and those people are sent to secondary.

Si l’on élargissait la gamme d’outils à notre disposition et les pouvoirs policiers, ce serait utile. Toutefois, par rapport au risque posé par le trafic de drogue et le passage de terroristes le long de cette frontière si étendue, les cas de personnes qui ne s’arrêtent pas à la frontière et foncent tout droit ne seraient pas la priorité numéro un.

Le sénateur Jaffer : Quand la ministre McLellan a comparu devant le comité, je l’ai interrogée au sujet du profil racial. Elle a dit au comité que le ministère ne faisait pas de profil racial. Par contre, elle a utilisé une expression, « gestion du risque », pour laquelle je n’ai pas réussi à avoir d’explication, bien que j’aie posé la question. Pourriez-vous nous en expliquer le sens?

M. Jolicoeur : Cette année, quelque 95 millions de personnes et quatre millions de conteneurs entreront au Canada. Avant de répondre à votre question, je tiens à préciser que nous ne serons jamais capables de passer au crible tous les conteneurs ou de faire une analyse fouillée de toutes les personnes qui entrent au pays.

Le défi fondamental d’un organisme comme l’ASFC est de fixer ses priorités et de décider quand il convient d’y regarder d’un peu plus près. Notre solution consiste à analyser les facteurs de risque. Nous concentrons nos efforts simplement là où, pour toutes sortes de raisons, nous croyons que le risque est le plus élevé.

Pour ce qui est des conteneurs, nous avons élaboré un programme extrêmement puissant, un mégaprogramme qui tient compte de millions de renseignements, pour évaluer le risque de chaque conteneur. Le modèle est très perfectionné. Il est axé sur l’aspect commercial, de sorte que nous ne nous préoccupons pas des personnes, des droits et de questions du même genre. Un conteneur n’est rien d’autre qu’un conteneur. Nos méthodes sont beaucoup plus perfectionnées dans ce domaine.

En ce qui concerne les personnes, la réaction que nous obtenons et qui fait l’objet du débat est celle-ci : certains groupes de personnes sont plus ciblés que d’autres, quelle qu’en soit la raison. Par exemple, à l’aéroport, les personnes qui se présentent à la ligne d’inspection primaire sont soit autorisées à entrer, soit dirigées vers une aire d’inspection secondaire pour un examen plus fouillé.

Nous avons aussi un modèle d’analyse du risque. Il n’inclut pas de données sur la race ou la religion. Il est tout à fait neutre. Quand la décision d’envoyer quelqu’un à l’aire d’inspection secondaire pour interrogatoire plus serré et vérification est prise, cela peut se faire de trois façons.

Nous avons un programme qui choisit au hasard des voyageurs et en dirige un faible nombre vers l’aire d’inspection secondaire. L’agent qui est en train de questionner la personne voit un message-éclair apparaître à l’écran et dirige le client vers l’aire d’inspection secondaire. C’est là une façon de faire.

La deuxième est celle de l’inspection secondaire obligatoire. Il s’agit de personnes repérées à l’avance par le système pour leur activité criminelle ou terroriste.

The third group are those people whom the officers believe for some reason — depending on how they answer some of the questions asked of them — that something is amiss in the way they have responded, and they are also sent to secondary.

However, there is no racial profiling.

In the third method, where the officer selects somebody to go to secondary, the officers are trained on diversity to ensure their judgment is not tainted by any prejudice. The training is important. We have thousands of people making those decisions across the country. Clearly, we do not do racial profiling.

Senator Jaffer: In the training that you do, do you provide manuals to your customs officers on what kind of risk management needs to be done?

Mr. Jolicoeur: Each officer that is put on the front line has to go through a 13-week course in school in Rigaud, Quebec, where they have sessions on all aspects, including sessions on diversity with material. There is also an e-learning tool for diversity that is available to all officers, and that can be printed.

Senator Jaffer: May I ask that you provide to our chair material from your manuals for 2001 covering what you teach the customs officers on risk management, specifically, what you teaching in writing?

Mr. Jolicoeur: We could give you information on risk management in terms of the basic elements that are considered. What we could not do is give you explicitly, publicly, is the recipe so that, if you follow that recipe, you will slip through, no matter how many tons of drugs you are carrying.

Senator Jaffer: I am not asking for recipes, just what you teach the customs officers at the border to look out for since 2001.

An issue that came up this morning with Commissioner Zaccardelli and now with you, and which is causing me great concern, is the privacy issues. I appreciate that you took the time to explain that to us.

When we were questioning the commissioner she was comfortable and because she was comfortable, I felt comfortable that, when it comes to privacy issues within our country, I am sure all the right rules are followed. My concern is that, when you share information with allies, what happens to that information, especially respecting the privacy of individuals. I want clarification on the privacy of individuals, and by that I am referring to any individual within our border, not just Canadians.

Mr. Jolicoeur: Every exchange of information with other countries, in particular with the U.S., is covered by a formal agreement and, in some cases, at the higher level, needs to be

La troisième s'applique aux personnes au sujet desquelles les agents sont convaincus, pour une raison quelconque — selon les réponses fournies aux questions —, qu'il y a anguille sous roche. Elles sont également dirigées vers l'aire d'inspection secondaire.

Par contre, il ne se fait pas de profil racial.

La troisième méthode — l'agent décide d'envoyer quelqu'un à l'aire d'inspection secondaire — fait appel à des agents qui ont reçu une formation en matière de diversité pour faire en sorte que leur jugement n'est pas teinté de préjugés. La formation est importante. Des milliers de personnes prennent ce genre de décisions au Canada. De toute évidence, nous ne faisons pas de profil racial.

Le sénateur Jaffer : Dans le cadre de la formation que vous offrez, fournissez-vous à vos agents des douanes des manuels leur précisant quel genre de gestion du risque il faut faire?

M. Jolicoeur : Chaque agent qui est affecté à la ligne d'inspection primaire doit suivre à l'école de Rigaud, au Québec, un cours de treize semaines dans le cadre duquel il assiste à des séances sur tous les aspects, y compris sur la diversité, documentation incluse. Les agents peuvent aussi imprimer, s'ils le veulent, un cybermodule d'apprentissage sur la diversité.

Le sénateur Jaffer : Puis-je vous demander de fournir à la présidence des extraits de vos manuels de 2001 qui illustrent ce que vous enseignez à vos agents des douanes au sujet de la gestion du risque, plus particulièrement ce que vous leur fournissez par écrit?

M. Jolicoeur : Nous pourrions vous fournir de l'information sur la gestion du risque, soit les éléments de base dont il faut tenir compte. Ce que nous ne pourrions pas vous dévoiler explicitement, publiquement, c'est la recette parce que si elle était connue, vous pourriez vous faufiler à travers les mailles du filet, quelle que soit la quantité de drogues que vous transportez.

Le sénateur Jaffer : Je ne vous demande pas de me fournir des recettes, simplement ce que vous dites à vos agents de douane de surveiller à la frontière depuis 2001.

Un problème qui s'est posé ce matin, pendant le témoignage du commissaire Zaccardelli et maintenant pendant le vôtre, et qui me préoccupe vivement, ce sont les questions de protection de la vie privée. Je vous suis reconnaissant d'avoir pris la peine de nous donner des explications.

Lorsque nous avons interrogé la commissaire, elle ne craignait pas que, lorsque des questions de protection de la vie privée sont en jeu au Canada, on ne suive pas toutes les règles, de sorte que je ne le crains pas, moi non plus. Ce qui m'inquiète, c'est ce qui arrive à l'information, surtout en ce qui concerne la protection de la vie privée, lorsque vous la partagez avec des alliés. Je tiens à avoir des précisions sur la protection de la vie privée des personnes et, par là, j'entends de toute personne qui se trouve sur notre territoire, même si elle n'a pas la citoyenneté canadienne.

M. Jolicoeur : Chaque échange de renseignements avec d'autres pays, en particulier avec les États-Unis, est visé par une entente officielle et, parfois, lorsque l'échange se fait à très haut

approved by cabinet. All of these agreements contain provisions for how the information must be maintained. The majority of these information exchanges deal with what people call intelligence, and that information is not shared with others after that because they must go back to the country that produced that information and ask for permission to use it. If they were not to follow that, they would cut their source of information. They would not receive any more.

In our agreements with the U.S., it is specifically covered what can be done, how long information can be kept, and for what purpose it can be used and nothing else. It would normally be with regard to high-risk individuals.

[Translation]

Senator Joyal: I too would like to discuss the case of persons who enter Canada without stopping at the border crossing. The last time that I crossed over the Canadian-U.S. border by automobile, one lane was open, while three others were closed. The lanes were simply blocked off with rubber pylons about 30 inches high. Obviously, a vehicle could easily drive right over these pylons and take off. Do you not think that one simple, inexpensive way of preventing vehicles from going through these checkpoints would be to erect a gate of some kind? No additional staff would need to be hired. It would be an inexpensive solution and an effective one, up to a point, because a vehicle would be damaged if the driver decided not to stop. If an investigation were conducted, it would be easier to find a damaged vehicle.

In the past year, the media has reported a slight increase in the number of persons who fail to stop at border crossing points. I fail to understand why measures as simple as the one suggested have not been implemented. I am not suggesting that customs officers carry a weapon. That would require complex negotiations with the unions, with everything that move implies, as we well know.

There are often very simple steps that can be taken without having to reopen a collective agreement or bring in legislative or regulatory changes. Your agency could take these kinds of steps, particularly, as you have said, since the problem is confined to several specific border crossing points which have come to be known by those who fail to stop as easy marks, for a variety of reasons, notably because the police station is located some distance away from the border crossing.

To my mind, there are a number of practical steps that you could take to limit the public's perception that one can take the chance of not stopping because no one will catch you.

Mr. Jolicoeur: Erecting gates would solve the problem in part. We did in fact take this step at one especially vulnerable crossing point in Lacolle. One lane in particular was used for other

niveau, doit être approuvé par le Cabinet. Toutes ces ententes incluent des dispositions relatives à l'utilisation des renseignements. La majorité des échanges concernent ce qu'on appelle du renseignement de sécurité, information qu'on ne peut refiler à d'autres plus tard parce qu'il faut, à ce moment-là, demander au pays qui est la première source de l'information la permission de l'utiliser. Si un allié ne respectait pas l'entente, il perdrait sa source d'information. Il ne recevrait plus rien par la suite.

Dans les accords que nous avons conclus avec les États-Unis, il est précisément indiqué ce qui peut se faire, combien de temps les renseignements peuvent être conservés, à quoi ils peuvent servir, et rien d'autre. Cela s'appliquerait normalement aux personnes à haut risque.

[Français]

Le sénateur Joyal : J'aimerais également parler du cas des personnes qui entrent au Canada sans arrêter aux postes douaniers à la frontière. La dernière fois que j'ai traversé la frontière canado-américaine en voiture, un poste était ouvert alors que les trois autres étaient fermés. Ils étaient simplement barrés avec des pylônes de caoutchouc d'environ 30 pouces de haut au maximum. Il est évident qu'une voiture pourrait très facilement passer par-dessus et disparaître. L'un des moyens les moins coûteux pour empêcher les véhicules de traverser ces postes ne serait-il pas tout simplement de mettre une barrière? Cela n'exige pas de personnel supplémentaire. C'est peu coûteux et jusqu'à un certain point efficace puisque ce ne serait pas sans risque de dommages pour le véhicule. Rechercher un véhicule accidenté limite la recherche si une enquête doit être menée.

Les médias ont rapporté que, dans la dernière année, il y avait eu une légère augmentation des personnes qui n'arrêtaient pas aux postes douaniers. Je ne comprends pas pourquoi des mesures aussi simples ne sont pas utilisées. On ne parle pas de porter une arme, ce qui nécessite des négociations complexes sur le plan syndical avec les implications que cela comporte et que nous connaissons.

Je trouve qu'il y a des moyens parfois très simples à notre disposition qui ne demandent pas une réouverture de convention collective ou des modifications aux lois ou aux règlements. Votre agence pourrait les prendre. Surtout, comme vous l'avez dit, que le problème peut être localisé à quelques endroits en particulier qui deviennent connus des gens qui n'arrêtent pas, comme étant des endroits où, en pratique, on peut passer, pour toute sorte de raisons; par exemple, le poste de police est très loin du poste frontalier.

Il me semble qu'il y a des mesures pratiques que vous pourriez prendre qui auraient pour effet de limiter la perception qui a été créée dans l'opinion publique qu'en fait, vous pouvez toujours prendre le risque de passer parce que personne ne vous rattrapera.

M. Jolicoeur : C'est en partie une solution à notre problème. Nous l'avons fait d'ailleurs récemment à un endroit en particulier où, effectivement, il était devenu évident qu'existait une

purposes and on numerous occasions, vehicles would illegally pass through. We have since erected a gate to block off that lane.

As for whether red or orange plastic pylons are an effective safety measure, I must say that I am not aware of any instances where vehicles have simply driven over these pylons.

One major challenge we have is that border crossing points are, in essence, gates. We have people controlling the access into the country at a hundred or so of these gates, but there are no fences between these gates.

Some roadways that straddle the Canada-U.S. border do not even have border crossing points. There are many roads like this that people can use to move from one country to the other. When the time comes to consider how to allocate our resources effectively, considering that there are on average five or six lanes at each border crossing point, and 200 or so such crossing points, that would mean buying several thousand gates. To my mind, erecting gates would merely be a disincentive or change people's perception of the situation somewhat. It would not make any real difference in the field. If, as a manager, I was given additional resources, from a risk management standpoint, my first choice would not be to spend the extra funds on erecting gates.

Senator Joyal: Where then would you spend the money?

Mr. Jolicoeur: I would spend it on analysis and research. In our particular field, we employ three basic strategies, a variety of tactics and a number of tools. I would certainly use the money to purchase a number of additional tools. It is important for us to get advance information. Systems have been developed for that purpose. That is the biggest strategy that we employ.

The second strategy involves the use of algorithms and risk analysis programs. The third strategy involves identifying, from the flow of people and goods, those who have received a security pre-clearance, so that we can concentrate on the others. My tendency would be to invest the money in these three strategies, rather than to erect a gate here and there.

Senator Joyal: When you talk about strategies that involve receiving advance information, there is no question that when a person travels to the United States or returns to Canada by airplane, that person goes through several passport control operations — for example, when the ticket is registered, when the person passes through the security checkpoint and again, when the person boards the aircraft. A person's identity is verified at least three times, and each time, the person must show his passport. Therefore, as you said, officials are checking information that is already on record somewhere. A passport provides a certain amount of information. However, when a person enters a country at a border crossing, there is no passport screening as such, as is the case with air travel.

vulnérabilité importante. C'était à Lacolle. Ce n'était pas ainsi à toutes les guérites, mais il y avait une voie qui était utilisée pour autre chose et qui a été utilisée illégalement à plusieurs occasions. On l'a clôturée.

Quant à la question de savoir si des pylônes de couleur rouge ou orange en plastique est une mesure importante, je dois dire que je ne suis pas au courant de cas où des automobiles auraient tout simplement foncé sur ces pylônes.

Un des défis importants que nous avons est que les postes douaniers à la frontière sont essentiellement des barrières. Nous avons des gens qui gèrent l'accès au pays, mais ce sont quelques centaines de barrières, sans clôtures entre les barrières.

Entre le Canada et les États-Unis, nous avons des routes qui n'ont même pas ces barrières. Il y a de très nombreuses routes qui nous permettent de passer d'un pays à l'autre. Lorsque vient le moment de décider comment distribuer nos ressources, effectivement, s'il y a une moyenne de cinq ou six voies par poste douanier à la frontière et environ 200 postes douaniers à la frontière, nous pourrions acheter quelques milliers de clôtures. À mon avis, ce serait plutôt une mesure de dissuasion ou une mesure d'optique ou de perception. Cette mesure ne ferait pas une différence sur le terrain. Si comme gestionnaire, on me donne des ressources additionnelles, ce ne serait pas le premier endroit, d'une perspective de gestion de risque, où j'aurais tendance à placer ces ressources additionnelles.

Le sénateur Joyal : Où les mettriez-vous alors?

M. Jolicoeur : Je les mettrais dans l'analyse et la recherche d'information. Il y a trois stratégies de base dans notre domaine, il y a plusieurs tactiques et plusieurs instruments. J'achèterais certainement quelques instruments additionnels. Il faut obtenir l'information d'avance. Nous avons développé des systèmes pour obtenir l'information d'avance. C'est la plus grande stratégie.

La deuxième stratégie, ce sont les algorithmes, les programmes d'analyse de risque. La troisième stratégie, ce serait d'extraire du flux des voyageurs et de produits commerciaux ceux qui sont d'avance déclarés sécuritaires, de sorte que nous puissions nous concentrer sur les autres. C'est dans ces trois stratégies que j'aurais tendance à investir, plutôt que d'ajouter une barrière ici et là.

Le sénateur Joyal : Lorsque vous dites « les stratégies qui consistent à avoir l'information prise d'avance », il est certain que lorsque l'on pénètre aux États-Unis ou que l'on veut revenir au Canada par la voie aérienne, il y a plusieurs contrôles du passeport, à la fois au moment de l'enregistrement du billet, ensuite au moment où on traverse la sécurité et ensuite, au moment où on entre dans l'appareil. Il y a au moins trois vérifications d'identité et ces vérifications sont faites avec le passeport. Donc, comme vous dites, ce sont des vérifications de renseignements déjà stockés quelque part. On connaît les renseignements qui sont accessibles par le passeport. Mais lorsqu'on entre par les voies terrestres, il n'y a pas de vérifications de passeport antérieures comme celles faites lors de voyages en avion.

How do you compensate for the different information that can be accessed when a person enters the country by airplane, in order to ensure security within our borders?

Mr. Jolicoeur: Without going into the details, we are especially vulnerable from the standpoint of commercial operations. We have concerns about truckers in some sectors.

Beginning next year, the arrangements put in place one year ago to ensure that advance information is available about all shipments arriving in Canada will also apply to land commercial transportation. We already have a program in place to certify a number of drivers who will have to go through certain procedures, receive a card and a security clearance. At land border crossings, we already use programs such as Fast and Nexus that enable us to do advance checks on certain individuals who would like to be cleared for quick processing at the border. That is one instance in which we could receive advance information.

You are correct to say that the challenge is always a little greater in the case of a land border crossing point. We also have to consider that the Americans are looking at passport identification requirements at border crossings and at more stringent identification cards than the ones we currently use.

Senator Joyal: Where do you stand on this issue? Should persons entering the U.S. from Canada be required to have a passport?

Mr. Jolicoeur: I am not in favour of that requirement. However, I have to say that if this measure were implemented quickly, given the current situation, we could experience serious problems in terms of the flow of people and goods between the two countries. This measure should be implemented in such a way that it would not impede operations and traffic flow. I do not think that we have reached that point yet or that we are ready for this.

Senator Joyal: In your opinion, if a person was required to present his passport, the time it would take to scan that passport electronically would constitute an unreasonable delay, in terms of ensuring the steady flow of people. Is that what you are saying?

Mr. Jolicoeur: At this moment, I can imagine a nightmarish scenario where a van carrying five or six people arrives at a border crossing and the passengers all scramble to find their passports. The driver would not be the only one required to show some identification.

Comment pouvez-vous compenser l'information différente ou non existante que vous avez pour l'accès par les voies aériennes qui vous permettrait d'assurer une garantie de sécurité dans la pénétration du territoire canadien?

M. Jolicoeur : Sans aller dans les détails, nous avons une vulnérabilité particulière commerciale et nous avons aussi des préoccupations vis-à-vis les conducteurs de camions dans certains domaines.

Les arrangements que nous avons mis en place il y a un an pour s'assurer d'avoir les renseignements d'avance sur tous les conteneurs qui arrivent au Canada s'appliqueront aussi au transport commercial terrestre à partir de l'an prochain, où nous allons effectivement pouvoir, dans un cas, pour des raisons d'analyse de risque, obtenir cette information d'avance. Nous avons déjà un programme en place pour certifier un certain nombre de conducteurs qui devront passer au travers un processus, recevoir une carte et être certifié comme étant sécuritaire. Nous avons déjà, à la frontière terrestre, des programmes tels que Fast et Nexus, qui nous permettent justement de faire des vérifications d'avance à propos de certains individus qui voudraient se prévaloir de ce privilège de traverser plus rapidement la frontière. C'est un exemple où nous pouvons avoir un peu de renseignements d'avance.

Vous avez raison en disant qu'à la frontière terrestre, le défi demeurera toujours un peu plus grand. Nous devons aussi penser, en termes de mesure, que les Américains sont en train de considérer les besoins d'identification de passeport à la frontière terrestre à l'aide de cartes d'identification plus solides que celles que nous utilisons présentement.

Le sénateur Joyal : Quelle est votre position sur cette question? Est-ce que les personnes qui ont accès aux États-Unis en provenance du Canada devraient avoir un passeport?

M. Jolicoeur : Je ne veux pas appuyer cette mesure, mais je dois mentionner que si cela se faisait rapidement, dans le contexte actuel, cela pourrait amener des problèmes très importants de circulation et de commerce entre les deux pays. Cela doit être fait de façon à ce que les opérations puissent être gérées sans nuire au trafic. Je ne pense pas que nous soyons rendu là. Je ne pense pas que nous soyons prêts à cela.

Le sénateur Joyal : D'après vous, la personne qui devrait se présenter avec un passeport, le temps de vérifier le passeport dans un lecteur électronique, pour vous, ce serait un trop grand ralentissement du temps pour assurer le flot continu de pénétration?

M. Jolicoeur : Pour le moment, j'imagine la situation cauchemardesque d'une camionnette avec cinq ou six passagers où les gens cherchent leur passeport. Ce n'est pas seulement le conducteur qui montre ses papiers d'identification.

Senator Joyal: The delays would be caused by the actual number of people crossing the border. Can you give us an idea of the number of people who enter the country at a land border crossing point, versus the number of people who enter the country by airplane?

Mr. Jolicoeur: I believe we are looking at close to 70 million who use the land border crossings, versus approximately 95 million who arrive at an airport, but I am not 100 per cent certain. I would have to check these figures, unless my colleague is certain that they are accurate. I can always get the figures to you, but these are in the ballpark.

Senator Joyal: In recent years, how many people have you apprehended who were attempting to enter the country without the proper documentation or identification?

Mr. Jolicoeur: Before I answer your question, I just want to say that we have staff working abroad in 39 countries who make every effort to stop those who do not have the proper documentation or who should not be coming to Canada from boarding an airplane. These employees account for nearly 70 per cent of all successful cases where people were prevented from coming to Canada. They are front-line workers.

There are also workers here in Canada who are responsible for deporting people who either entered the country illegally or who claimed and were denied refugee status. A total of 10,000 people are deported from Canada each year.

Senator Joyal: People who entered the country at a land border crossing?

Mr. Jolicoeur: I am talking about deportations in general, regardless of how the person entered the country. They entered one way or another. We deport 10,000 people every year. Of that total, I would venture to say that the majority entered the country at a land border crossing point, but as to the exact percentage, I cannot give you that figure.

Senator Joyal: How many of those who are in this country illegally have a criminal record?

Mr. Jolicoeur: Approximately 1,000.

Senator Joyal: Therefore, approximately 10 per cent of all the people who are in Canada illegally have a criminal record. Is that what you are saying?

Mr. Jolicoeur: From what I recall, around 1,000 of the people deported last year had a criminal record.

Senator Joyal: For the sake of comparison, do you have an idea of the number of people who might be in the United States illegally and who also might have a criminal record?

Mr. Jolicoeur: I have no idea.

Le sénateur Joyal : Ce serait le nombre de personnes physiques qui traversent qui pourrait ralentir le contrôle ou le temps mis à contrôler. Est-ce que vous pouvez nous donner une idée de ce que représentent les passagers terrestres par rapport aux passagers aériens qui pénètrent sur le territoire?

M. Jolicoeur : Je crois que nous parlons de près de 70 millions de passagers terrestres, par rapport à environ 95 millions, mais je ne veux pas m'aventurer trop loin. J'aimerais vérifier les chiffres, à moins qu'un de mes collègues les connaisse. Je peux vous faire parvenir les résultats, mais c'est de cet ordre.

Le sénateur Joyal : Combien de personnes avez-vous appréhendées au cours des dernières années, qui tentaient de pénétrer au Canada, sans avoir les papiers légitimes ou les autorisations qu'ils auraient dû posséder pour venir au Canada?

M. Jolicoeur : Avant de répondre, je veux dire que nous avons des employés à l'étranger, dans 39 pays, qui s'assurent d'arrêter avant qu'ils n'embarquent dans les avions, ceux qui n'auraient pas la documentation adéquate ou qui ne devraient pas venir au Canada. Ces gens sont responsables de près de 70 p. 100 de nos succès pour ce qui est d'empêcher les gens d'entrer. Ils sont devant la frontière à l'étranger.

Nous avons derrière la frontière un groupe qui est responsable des renvois à l'étranger; les gens qui seraient entrés illégalement ou qui auraient essayé de rentrer par l'entremise de demandes de protection pour réfugiés qui auraient été refusées. Les renvois du Canada sont d'environ au nombre de 10 000 par année.

Le sénateur Joyal : Des renvois terrestres?

M. Jolicoeur : Je parle de renvois sans indiquer comment ils seraient entrés. Ils sont à l'intérieur du pays, ils sont entrés d'une façon ou d'une autre. Nous en renvoyons 10 000 par année. De ceux-là, je penserais que la majorité serait entrée par la voie terrestre mais dans quelle proportion, je n'ai pas les chiffres en tête.

Le sénateur Joyal : Parmi ces gens trouvés illégalement sur le territoire canadien, combien aurait un casier judiciaire?

M. Jolicoeur : Environ 1 000.

Le sénateur Joyal : Environ 10 p. 100. Donc 10 p. 100 des illégaux au Canada sont des personnes qui seraient ici avec un casier judiciaire?

M. Jolicoeur : Dans ceux que nous avons renvoyés l'an dernier, le chiffre que j'ai en tête est autour de 1 000.

Le sénateur Joyal : Aux États-Unis, avez-vous une idée comparative à savoir combien il pourrait y avoir de personnes qui se trouveraient sur le territoire américain illégalement et qui auraient un passé criminel?

M. Jolicoeur : Aucune idée.

Senator Joyal: What kind of relationship do you have with your US counterparts who perform similar duties and what priorities have you identified with a view to improving security at the border?

Mr. Jolicoeur: We work very closely with them. We are in touch on a daily basis and joint program management is the main tool used to set priorities. My colleague Commissioner Bonner co-chairs the Smart Borders Working Group with me. The Working Group meets on a regular basis throughout the year to gauge the status of each of the 30 or so projects that are jointly managed. Regular contact is also maintained with Canadian and U.S. employees at land border crossings. We also maintain high-level communications in a range of areas with senior officials from both organizations. We do indeed work closely together.

Senator Joyal: What provisions of Canada's human rights legislation differ from U.S. provisions and limit the information that must be passed along to U.S. authorities?

Mr. Jolicoeur: I am not a lawyer or an expert in this matter. We have negotiated an agreement with the American governing pre-clearance. Basically, the agreement will allow Canadian customs officers to work on American soil and to manage access to Canada from the United States. The Americans can work here on Canadian soil under the same agreement, similar to the arrangements already in place at certain airports like Dorval. Passengers can clear U.S. customs at Dorval airport.

One of our biggest challenges has to do with the authority wielded by employees of the CBP bureau, our U.S. counterpart. Some of these powers cannot be exercised in Canada in view of the Charter of Rights and Freedoms. Our procedures are different, and our laws are different as well. I cannot give you any specifics.

Senator Joyal: Can Mr. David Dunbar not enlighten us on this matter?

Mr. Jolicoeur: Mr. Dunbar is an expert who helped to negotiate the agreement. Perhaps he can be of some assistance in this matter.

[English]

Senator Joyal: Can you answer the question that I had put to Mr. Jolicoeur?

Mr. David Dunbar, Acting Head of Legal Services, Canada Border Services Agency: I gather that it is a broader question, not simply about preclearance but about U.S. and Canadian law at the border more generally, is that correct?

Le sénateur Joyal : Quelles sont vos relations avec les représentants de vos collègues américains qui exercent des fonctions semblables aux vôtres pour tenter d'améliorer ou quelles sont les priorités sur lesquelles vous travaillez pour améliorer la sécurité de part et d'autre de la frontière?

M. Jolicoeur : Nous travaillons de très près. Nous sommes en contact à chaque jour et l'outil principal pour l'élaboration des priorités est la gestion d'un programme conjoint. C'est un groupe qui s'appelle le groupe sur la frontière intelligente que mon collègue américain, le Commissioner Bonner, coprécide avec moi. Il y a des rencontres régulières tout au long de l'année, où on prend le pouls de chacun d'une trentaine de projets que nous gérons conjointement. Il y a aussi des relations régulières des deux côtés des points d'entrée à la frontière terrestre. Il y a également des relations de plus haut niveau avec des cadres supérieurs des deux organisations dans toutes sortes de domaine. On travaille de très près.

Le sénateur Joyal : Quels sont les éléments des lois canadiennes des droits de la personne qui diffèrent des lois américaines et qui font qu'il y a des limites aux renseignements que vous devez fournir aux autorités américaines?

M. Jolicoeur : Je ne suis pas un avocat ni un expert dans le domaine. Nous avons négocié avec les Américains une entente que nous venons d'obtenir qui s'appelle en anglais « pre-clearance ». Il s'agit essentiellement d'une entente qui va permettre aux douaniers canadiens de travailler sur le sol américain et de s'assurer de gérer l'accès au Canada, à partir du sol américain; les Américains pourront faire la même chose sur le sol canadien, un peu comme cela se produit déjà dans les aéroports comme Dorval. Nous passons la douane américaine à l'aéroport de Dorval.

Un de nos plus gros défis avec les Américains est le genre de pouvoir qu'ont les employés de CBP, notre organisation équivalente aux États-Unis. Certains de ces pouvoirs ne peuvent pas être utilisés au Canada étant donné la Charte des droits et libertés. Notre façon de travailler est différente et nos lois sont différentes. Je ne saurais vous raconter les détails exacts et à quel domaine ils s'appliquent.

Le sénateur Joyal : M. David Dunbar ne peut pas nous éclairer là-dessus?

M. Jolicoeur : M. Dunbar est un spécialiste qui a travaillé à l'entente, peut-être qu'il peut m'aider.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous répondre à la question que j'ai posée à M. Jolicoeur?

M. David Dunbar, chef des services juridiques par intérim, Agence des services frontaliers du Canada : Si je comprends bien, c'est une question plus vaste, qui ne porte pas simplement sur le précontrôle, mais de manière plus générale, sur l'application des lois américaine et canadienne à la frontière, n'est-ce pas?

Senator Joyal: I asked about the priorities both authorities, American and Canadian, were striving to achieve. Are there provisions in the Human Rights Act, the Charter of Rights, the Privacy Act or in any other act of Canada that would prevent having a total parallel system between the two countries? Where does our system afford greater protection to individuals versus the American one?

Mr. Dunbar: On a practical level, this is not a legal answer, but it may be most useful. If you were to examine the standard operating procedures for on-the-ground officers on both sides, you would find that they are similar because they face the same challenges and they have the same work to do.

On the legal side, there are fundamental differences in the application, for example, of constitutional protections. I hesitate to go too deeply into them because they are so detailed I risk giving a more obfuscating answer than a clarifying one. However, one example might be that the U.S. Fourth Amendment does not apply to certain core U.S. activities in the same way that section 7 of the Charter would apply in Canada.

I do not want to alarm anyone when I say that because, once again, if you go back to the way the officers carry out their duties and the procedures they use, they are similar, despite that key legal difference. It would go to legal questions such as the degree of suspicion involved before one can undertake certain intrusive activities in searching or questioning someone. If you want particular case law or more particular answers, I would be happy to give it some thought.

■

Senator Joyal: What I am trying to understand is what characterizes the situation in Canada that puts limits on what we can do that is similar to what the Americans do. I am sure that, within the framework of your discussion with the Americans, you have gone through evaluations of section 7 of the Charter, legal rights, or some sections of the Privacy Act or the Human Rights Act that put limits on the agreement that you might want to enter into with the United States whereby the United States might want preclearance on Canadian soil. I am trying to understand what kind of additional protection is afforded to the Canadian citizen that is not afforded to the American citizen or to people who are on American soil?

Mr. Dunbar: Possibly the quickest answer would be to go to the existing scheme for air preclearance. There are sections in the Preclearance Act that relate to officer powers: to the kind of searches that they can undertake; to the offences that individuals could commit relative to the actions of an officer in a preclearance zone, such as misrepresenting yourself to an officer. Sections in the Preclearance Act relate to where you would go to seek redress should you feel that you have been dealt with improperly on some

Le sénateur Joyal : J'ai posé une question au sujet des priorités que s'efforcent de respecter les deux compétences, les États-unis et le Canada. Retrouve-t-on des dispositions dans la Loi sur les droits de la personne, la Charte des droits, la Loi sur la protection des renseignements personnels ou toute autre loi du Canada qui empêcheraient l'instauration d'un système parallèle entre les deux pays? À quel niveau notre système accorde-t-il une plus grande protection aux personnes par rapport au système américain?

M. Dunbar : À toutes fins pratiques, ma réponse n'est pas d'ordre juridique, mais elle peut être fort utile. Il suffit d'examiner les procédures opérationnelles normalisées des agents au sol des deux côtés pour s'apercevoir qu'elles sont semblables, puisqu'ils font face aux mêmes problèmes et doivent faire le même travail.

Au plan juridique, il existe des différences fondamentales en ce qui concerne, par exemple, les protections d'ordre constitutionnel. J'hésite à vous en parler en profondeur, car elles sont tellement détaillées que je risque de donner une réponse plus déconcertante qu'explicative. Toutefois, à titre d'exemple peut-être, le quatrième amendement américain ne s'applique pas à certaines activités américaines essentielles de la même façon que l'article 7 de la Charte s'applique au Canada.

Je ne veux pas alarmer qui que ce soit parce que, et je le répète, il suffit d'examiner la façon dont les agents remplissent leurs fonctions et respectent les procédures prévues, pour savoir qu'elles sont semblables, malgré cette différence juridique essentielle. Il faudrait s'aventurer sur un terrain juridique et examiner par exemple le degré de soupçon nécessaire avant d'entreprendre certaines activités intrusives en ce qui concerne la fouille ou l'interrogation d'une personne donnée. Si vous désirez être mis au courant d'une jurisprudence particulière, ou encore, des réponses plus précises, je pourrais y penser, si vous le souhaitez.

Le sénateur Joyal : J'aimerais comprendre ce qui définit la situation au Canada qui impose des limites sur ce qu'il est possible de faire et qui est semblable à ce que font les Américains. Je suis sûr que, dans le cadre de vos discussions avec les Américains, vous avez fait des évaluations de l'article 7 de la Charte, des droits juridiques, ou de quelques articles de la Loi sur la protection des renseignements personnels ou de la Loi sur les droits de la personne qui imposent des limites quant à l'accord que vous pourriez vouloir conclure avec les États-unis, en vertu duquel les États-unis pourraient vouloir un précontrôle sur le territoire canadien. J'essaie de comprendre quel genre de protection supplémentaire est accordée aux citoyens canadiens, qui ne l'est pas aux citoyens américains ou aux personnes qui se trouvent en territoire américain?

M. Dunbar : La réponse la plus rapide consisterait sans doute à vous renvoyer au régime actuel prévu pour le précontrôle pour le transport aérien. On retrouve dans la Loi sur le précontrôle des articles relatifs aux pouvoirs des agents : Les genres de fouille qu'ils peuvent entreprendre; les infractions que les personnes pourraient commettre par rapport aux mesures prises par un agent dans une zone de précontrôle, comme par exemple de fausses déclarations. On retrouve également dans la Loi sur le

decision regarding your entrance or the entrance of your goods into Canada. Sections govern where you would go to seek that redress.

Where the particular negotiations are going on land preclearance is difficult to say because we are in the midst of them. Possibly you would find the sort of structure that one can arrive at in a negotiation with the Americans is already public and in the Preclearance Act. That would give you some sense.

Of course, we strive for reciprocity. That is the key to the negotiations. We would want a reciprocal arrangement between the two countries. In fact, the U.S. legislation relating to preclearance is set up so that it automatically provides reciprocal powers and authorities in relation to Customs and Immigration to foreign officials on United States soil who are carrying out preclearance activities. In that sense, they set themselves up as a mirror. We negotiate and pass legislation on our side, and then they are automatically reciprocated through the pre-existing power granted by Congress in the United States.

Senator Joyal: That is exactly the point I want to understand. I am trying to understand the legal status that an American officer on Canadian soil would have vis-à-vis his Canadian counterpart who has to abide by the legal status afforded him under our Canadian statutes. I am trying to understand the difference in status in terms of the protection afforded by our legislation. Of course, the Americans will want to have the same power given to any other person, but we have limits in terms of negotiating a joint agreement with them. They might want us to have powers that we cannot have because of constraints in our legislation.

Mr. Dunbar: It is much easier for me to speak about the American officer on Canadian soil, because it is Canadian jurisdiction. If an American officer is operating in a preclearance zone in Canada and is going to undertake an intrusive search — something that would be a tort or an assault if conducted without authorization — particular authorization in legislation would be needed to allow him to do that. This is currently in the act.

American officers have a dual legal existence. In Canadian law, they are preclearance officers under the Preclearance Act, which gives them the suite of powers, authorities, duties and responsibilities that are in that legislation vis-à-vis Canadian law and the activities undertaken in Canada. They also have their American legal identity, which relates to the customs and immigration decisions that they are undertaking for the purposes of American law and American policy, which are, presumably, challengeable in U.S. courts. You have to differentiate between the two.

précontrôle des articles qui indiquent où demander réparation au cas où vous auriez le sentiment que vous n'avez pas été traité correctement ou qu'une décision inopportune a été prise à propos de votre entrée ou de l'entrée de vos marchandises au Canada. Ces articles indiquent où demander réparation.

Il est difficile de dire ce que vont donner les négociations sur le précontrôle pour le transport terrestre, puisqu'elles sont en cours. Le genre de structure à laquelle on pourrait parvenir dans le cadre de négociations avec les Américains est déjà du domaine public et se trouve dans la Loi sur le précontrôle. Cela vous donnerait une certaine indication de la situation.

Bien sûr, nous recherchons la réciprocité, c'est la pierre angulaire des négociations. Nous souhaitons une entente réciproque entre les deux pays. En fait, la loi américaine relative au précontrôle prévoit automatiquement des pouvoirs réciproques en matière de douanes et d'immigration pour les agents étrangers en territoire américain qui procèdent à des activités de précontrôle. Dans ce sens-là, il y a duplication. Nous négocions et adoptons des lois de notre côté et elles sont alors automatiquement dupliquées grâce au pouvoir préexistant accordé par le Congrès aux États-Unis.

Le sénateur Joyal : C'est exactement ce que je veux comprendre. J'essaye de comprendre le statut juridique d'un agent américain en territoire canadien par rapport à son homologue canadien qui doit se soumettre au statut juridique qui lui est accordé en vertu de nos lois canadiennes. J'essaye de comprendre la différence de statut par rapport à la protection accordée par nos lois. Bien sûr, les Américains veulent les mêmes pouvoirs que ceux qui sont accordés à n'importe qui d'autre, mais nous avons certaines limites à respecter en ce qui concerne la négociation d'ententes conjointes avec les États-Unis. Il se pourrait qu'ils veulent que nous ayons certains pouvoirs que nous ne pouvons pas avoir à cause des restrictions imposées par nos lois.

M. Dunbar : Il est beaucoup plus facile pour moi de parler de l'agent américain en territoire canadien, puisqu'il s'agit de la compétence canadienne. Si un agent américain travaille dans une zone de précontrôle au Canada et procède à une fouille intrusive — mesure qui serait considérée comme un délit ou des voies de fait si elle se faisait sans autorisation — il aurait besoin d'une autorisation particulière en vertu de la loi. C'est ce qui est prévu actuellement par la loi.

Les agents américains ont un double statut juridique. Selon la loi canadienne, ils sont des agents de précontrôle en vertu de la Loi sur le précontrôle, laquelle accorde la série de pouvoirs, fonctions et responsabilité que l'on retrouve dans cette loi par rapport au droit canadien et aux activités entreprises au Canada. Ils ont également leur identité juridique américaine qui leur permet de prendre des décisions en matière de douanes et d'immigration aux fins du droit américain et de la politique américaine, décisions qui peuvent, on peut le supposer, être contestées devant les tribunaux américains. Il faut faire la différence entre les deux.

The examination and search powers they are undertaking are found in the Preclearance Act and they are preclearance officers as that term is defined in the act. Therefore, they have a Canadian legal existence with Canadian powers granted to them.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Jolicoeur, could we possibly see the study that you did comparing Canadian laws with corresponding U.S. legislation? In some respects, it provides a framework for your talks with the United States on the limitations of agreements that could be negotiated with that country, bearing in mind Canadian constitutional law.

Mr. Jolicoeur: We can provide you with a series of tables that set out different scenarios on both sides of the border from a customs operation standpoint. The tables show what measures can or cannot be taken in the context of people traveling across the border for work. In any case, it is clear that U.S. customs officers working on Canadian soil will have less authority than if they were working on U.S. soil. To some extent, that is also true of Canadian customs officers working on American soil. In neither case do the customs officers end up with more powers than they previously had.

In some respects, they end up having less authority. In cases where U.S. customs officers have substantially less authority, we compensate by having the Canadian police do the follow up.

Senator Joyal: Therefore, it is possible to meet our security objectives while respecting Canadian rights and jurisdictions which may differ from those in force in the United States.

Mr. Jolicoeur: Precisely.

Senator Joyal: Has a corresponding analysis been done, from a human rights perspective, of the situation when a citizen arrives at a border crossing, whether on the Canadian or on the U.S. side?

Mr. Jolicoeur: I do not believe so. However, I do not think there has been any change. I will ask someone to look into this, but I do not believe the situation has changed. Since the stakeholders have less authority than in the past, people are not likely to have fewer rights than before.

[English]

Senator Carstairs: We began this discussion this afternoon with a question from Senator Lynch-Staunton about arming border inspectors. I want to be on the record as opposing such arming. We are not a gun culture in Canada. I am also opposed to arming natural resources officers, so I am entirely consistent in my position. I just do not think it does anything positive and it may, in fact, create potentially dangerous situations.

Les pouvoirs d'examen et de fouille se retrouvent dans la Loi sur le précontrôle et ils sont des agents de précontrôle, selon la définition que l'on retrouve dans la loi. Par conséquent, ils ont un statut juridique canadien, assorti de pouvoirs canadiens.

[Français]

Le sénateur Joyal : Monsieur Jolicoeur, est-ce qu'il serait possible d'avoir l'étude que vous avez faite des lois canadiennes comparativement aux lois américaines correspondantes? Elle encadre, d'une certaine façon, vos négociations avec les États-Unis sur les limites des ententes que vous pouvez négocier avec eux dans le cadre des droits constitutionnels qui existent au Canada?

M. Jolicoeur : On peut vous fournir à cet effet une série de tableaux qui se réfèrent à des scénarios d'opérations dans un contexte douanier, d'un côté et de l'autre de la frontière. Cela énumère clairement ce qui peut ou ne peut pas se faire dans un contexte où les gens vont travailler de l'autre côté. On s'aperçoit de toute façon, si on veut aller au fond des choses, que les douaniers américains, par exemple, sur un sol canadien, vont avoir moins de droits et d'autorité qu'en sol américain. Dans une certaine mesure, c'est vrai aussi pour les douaniers canadiens sur le sol américain. On ne se retrouve dans aucun cas avec des douaniers ayant des pouvoirs qu'ils n'avaient pas avant.

C'est un peu une réduction. Nous compensons, dans les cas où ils ont perdu des droits importants, pour les douaniers américains, par exemple, avec la police canadienne qui s'occupera de la suite des choses quand arrivera un stade où ils ne pourront plus opérer.

Le sénateur Joyal : Donc, il y a possibilité de satisfaire l'objectif de sécurité, mais dans le respect des droits et juridictions au Canada, qui peuvent être différents de ceux des États-Unis.

M. Jolicoeur : Exactement.

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'il y a une analyse correspondante qui a été faite des droits de la personne lorsqu'un citoyen se présente à la frontière du côté canadien ou américain?

M. Jolicoeur : Je ne crois pas. Mais il n'y a aucun changement. Je vais demander qu'on étudie ce sujet, mais il ne me semble pas qu'il puisse y avoir un changement. Étant donné que les acteurs ont moins d'autorité qu'ils n'en avaient avant, dans une certaine mesure, il semble en conséquence que personne n'a moins de droits.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : Notre débat a commencé cet après-midi par une question posée par le sénateur Lynch-Staunton à propos de l'armement des inspecteurs à la frontière. Je tiens à dire officiellement que je m'oppose à une telle mesure. La société canadienne n'est pas portée à accepter un armement généralisé de la population. Je m'oppose également à l'armement des agents des ressources naturelles, si bien que ma position est parfaitement cohérente. Je ne crois pas que cela soit positif et en fait, cela pourrait créer des situations éventuellement dangereuses.

I want to return to Senator Jaffer's questions on racial profiling. I heard you say that we do not discriminate on the basis of race or religion, yet a Black MP told me that, when she is travelling with a parliamentary delegation, she is the only one held back.

If we do not have racial or religious profiling, do we have profiling by nation? Are we going to take a closer look at people from the Caribbean, most of whom are Black? Do we have a policy on people from Morocco, the majority of whom are Muslim? Although we say that we have no racial or religious profiling, is there something else going on that makes Canadians feel that they have been subjected to this?

Mr. Jolicoeur: That is a specific question and I will give you a specific answer. There are periods of time when we would be concerned mainly about drugs coming from a specific country, regardless of who is travelling from that country. For reasons of intelligence, there may be a concern for a certain time about people coming from Jamaica or Barbados — one specific country that is known to be a source of drugs for this country. In such a case, our system that analyzes the risk will indicate a higher risk for anyone who comes from that country. Therefore, it is likely that more people on a flight from that country would be sent to secondary. That is the way it is done.

Senator Carstairs: Therefore, there could be the perception of racial profiling when in fact it has nothing to do with race but rather with a risk factor related to a drug issue.

What about a terrorist issue? We have had the al Qaeda from Afghanistan. Would that result, at a time when we are under red alerts, for example, in people coming from a certain nation being rated as a higher risk?

Mr. Jolicoeur: In terms of the people we are dealing with at the border, in order that the statistics are meaningful we have to worry about numbers. The fact that for many years we have made a certain amount of seizures of drugs from a specific country will result in that country being found in the risk analysis system for a while.

When it comes to terrorism, the numbers are small and distributed among many countries. I could check that, but I would doubt that would be a useful tool.

In a situation where you are looking for a small number in a larger number of honest people, you must rely on other information. You must rely on intelligence. In some case it occurs that Mr. or Mrs. X must be looked at and put on a list. When you get the information, it is matched against that list and that would trigger a concern for the individual as oppose to a country, because of a number, but that is the limit of my knowledge. I can check that.

J'aimerais revenir aux questions du sénateur Jaffer au sujet de l'établissement de profils raciaux. Je vous ai entendu dire que nous ne faisons pas de discrimination en fonction de la race ou de la religion, et pourtant, une députée noire m'a dit que lorsqu'elle est en déplacement avec une délégation parlementaire, elle est la seule qui se fasse arrêter à la frontière.

Si nous n'avons pas d'établissement de profils raciaux ou religieux, avons-nous un établissement de profils par pays? Allons-nous examiner de plus près les habitants des Caraïbes dont la plupart sont des Noirs? Avons-nous une politique pour les Marocains, dont la majorité sont des musulmans? Même si nous affirmons ne pas avoir d'établissement de profils raciaux ou religieux, comment expliquez-vous que des Canadiens pensent en faire l'objet?

M. Jolicoeur : Je vais donner une réponse précise à votre question qui l'est aussi. Il arrive des moments où on peut surtout s'inquiéter de l'introduction de drogues en provenance d'un pays donné, indépendamment de qui arrive de ce pays. Pour des raisons de renseignement, on pourrait s'inquiéter à un moment donné des personnes venant de la Jamaïque ou des Barbades — d'un pays connu comme source de drogues pour notre pays. En pareil cas, notre système qui analyse le risque indiquerait un risque plus élevé pour quiconque arriverait de ce pays. Par conséquent, il est probable que plus de personnes à bord d'un vol en provenance de ce pays soient soumises au contrôle secondaire. C'est ainsi que cela se passe.

Le sénateur Carstairs : On pourrait donc considérer qu'il existe un établissement de profils, alors qu'en fait cela n'a rien à voir avec la race, mais plutôt avec un facteur de risque relatif à un problème de drogues.

Qu'en est-il du terrorisme? Nous avons eu al-Qaïda d'Afghanistan. Lorsque nous sommes en alerte rouge, par exemple, est-ce que les gens venant d'un pays donné pourraient être considérés comme présentant un risque élevé?

M. Jolicoeur : En ce qui concerne les gens qui arrivent à nos frontières, pour que les statistiques soient valables, il faut s'arrêter aux nombres. Si pendant de nombreuses années, nous avons saisi à plusieurs reprises des drogues en provenance d'un pays donné, ce pays se retrouvera dans le système d'analyse de risque pendant un certain temps.

Pour ce qui est du terrorisme, les nombres sont peu importants et répartis entre plusieurs pays. Je pourrais le vérifier, mais je ne crois pas que ce serait un outil utile.

Lorsqu'on recherche un petit nombre de personnes parmi un nombre plus vaste de gens honnêtes, il faut s'appuyer sur d'autres informations. Il faut s'appuyer sur le renseignement. Dans certains cas, il se peut qu'il faille examiner de près monsieur ou madame X qui se trouvent alors sur une liste. Lorsque vous obtenez l'information, on en fait le rapprochement par rapport à cette liste, ce qui peut déclencher une mesure à l'égard de cette personne, et non une mesure contre un pays, à cause du nombre; je n'en sais pas plus, mais je peux m'informer davantage.

Senator Carstairs: My final question is: Is it possible for Immigration Canada, that has concerns about illegal immigrants coming from a particular country, let us say, for example, gypsies coming from Romania, that that could factor into your risk engagement process?

Mr. Jolicoeur: As an example, Costa Rica, up to a year ago, was a country in America where people did not require a visa to come to Canada. We had many concerns about people who would come illegally to Canada through Costa Rica. We asked our people to focus on flights coming from Costa Rica. Those flights coming from Costa Rica that carried people with whom we were concerned, in a large proportion of the cases, were flights carrying people who were not Costa Rican. People were going to Costa Rica to find a way to come to Canada and were taking advantage of the fact that there was no visa requirement. Our focus would be on Costa Rica, but not necessarily on Costa Ricans. The focus would be on the path or trajectory more than anything else.

Senator Andreychuk: You said you were involved with risk analysis, but not racial profiling. Is your information for risk analysis purely based on what you get from our intelligence authorities, or do you do your own risk analysis?

Mr. Jolicoeur: The model comes from our organization. We try to understand what others are doing, but the model, the analysis and the algorithms are being built in the organization. Some sources of information or intelligence about one specific person being a terrorist or being a risk for Canada, would come from outside, mainly. That would come mainly from CSIS.

Senator Andreychuk: Would you identify someone as a possible terrorist from your own resources or would that signal that a person is possibly a terrorist threat come from CSIS, the RCMP or any other intelligence sources in Canada?

Mr. Jolicoeur: When we talk about a specific individual that we would put on the lookout list, that would come from outside, mainly from CSIS.

Senator Andreychuk: Therefore, you do not identify possible terrorists within your organization. There is no capacity to do that is there?

Mr. Jolicoeur: I may not go as far as that, but the majority of the cases would come from outside, yes. We do not carry on operations outside CBSA, following people or trying to find out who does what to whom. We are not in that business. We are in the business of managing access to the country. A match between an individual and a typical terrorist or otherwise would come from outside.

Senator Andreychuk: Who defines the threat or risk in Canada? As a Canadian, am I anyone's risk analysis? Am I defined as a possible threat? CSIS will openly say that is what their business is

Le sénateur Carstairs : Pour terminer, est-il possible dans le cas d'Immigration Canada qui est préoccupé au sujet d'immigrants illégaux provenant d'un pays donné, par exemple, les Roms venant de Roumanie, que vous preniez ce facteur en considération dans votre analyse de risque?

M. Jolicoeur : À titre d'exemple, pas plus tard qu'il y a un an, le Costa Rica était un pays d'Amérique où les gens n'avaient pas besoin de visa pour entrer au Canada. Nous nous sommes beaucoup inquiétés au sujet de personnes qui entraient illégalement au Canada par le Costa Rica. Nous avons demandé à notre personnel de faire attention aux vols en provenance du Costa Rica. À bord de ces avions en provenance du Costa Rica, dans une grande proportion des cas, se trouvaient des gens qui n'étaient pas des ressortissants de ce pays. Les gens arrivaient au Costa Rica pour trouver une façon de venir au Canada et profitaient du fait qu'ils n'avaient pas besoin de visa. L'accent est alors mis sur le Costa Rica et non pas nécessairement sur les Costaricains et on s'intéresse plus au chemin emprunté par ces gens qu'à autre chose.

Le sénateur Andreychuk : Vous dites vous occuper d'analyse du risque, et non pas d'établissement de profils raciaux. Votre information pour l'analyse de risque s'appuie-t-elle uniquement sur ce que vous recevez de nos services de renseignement ou faites-vous votre propre analyse de risque?

M. Jolicoeur : Le modèle provient de notre organisation. Nous essayons de comprendre ce que font les autres, mais le modèle, l'analyse et les algorithmes proviennent de l'organisation. Certaines sources d'information ou de renseignement au sujet d'une personne donnée qui serait un terroriste ou un risque pour le Canada, seraient essentiellement externes; il s'agirait surtout du SCRS.

Le sénateur Andreychuk : Pourriez-vous identifier une personne comme terroriste possible à partir de vos propres ressources ou ces renseignements proviendraient-ils du SCRS, de la GRC ou d'autres sources de renseignement au Canada?

M. Jolicoeur : L'information proviendrait de l'extérieur, essentiellement du SCRS, dans le cas d'une personne donnée dont le nom serait inscrit sur la liste de surveillance.

Le sénateur Andreychuk : Par conséquent, vous n'identifiez pas de terroristes éventuels au sein de votre organisation. Vous n'en avez pas la capacité?

M. Jolicoeur : Je n'irais pas jusque là, mais dans la majorité des cas, l'information proviendrait de l'extérieur, effectivement. Nous ne menons pas d'opérations à l'extérieur de l'ASFC et nous ne cherchons pas à suivre les gens pour essayer de savoir qui fait quoi à qui. Cela ne rentre pas dans le cadre de notre mandat. Nous nous occupons de gérer l'accès au pays. Tout rapprochement fait entre une personne et un terroriste type proviendrait de l'extérieur.

Le sénateur Andreychuk : Qui, au Canada, définit la menace ou le risque? En tant que Canadienne, suis-je visée par une analyse de risque? Suis-je définie comme une menace possible? Le SCRS va

about. The RCMP says they are out there finding things out. Do you do some of this risk analysis and define people as potential terrorists when they may not be on anyone else's list?

Mr. Jolicoeur: I would say that we do but that, but not for terrorists. I stand to be corrected. We do the majority of the analysis if we want to follow a pattern of commercial fraud, smuggling of contraband and so forth. We will do our own analysis.

If someone travels by air to Ottawa, for example, from outside the country, we will not have made the match between the individual and the fact that the individual might be a terrorist. We might have received that information and put it in our system, but the risk analysis that we do on that person goes beyond whether or not that person is a terrorist. We may be interested in drugs, contraband or other details that we would put in the system.

Senator Andreychuk: You do take this information from other sources and put your own stamp on it then, do you?

Mr. Jolicoeur: I would say that.

Senator Andreychuk: Is there anyone within your system who supervises that activity?

Mr. Jolicoeur: The organization is made up of about 12,500 people. Of those 12,500, about 5,000 are front-line officers. They are the persons we see and who take you to the back, if they need to, to ask you questions. These people do not decide on anything that is in the system. They do not decide on the process of selecting randomly or the mandated referral to a secondary level. That is done by a small group that is part of the enforcement branch for which Ms. Deschênes is responsible. That is a small group of officers who are responsible to manage that system. We have a centre somewhere in Ottawa with a group of about 60 people who manage the heart of the system on a day-to-day basis. There is a system of approval to input into the system. There is a management list, which is very important, but that is only open to a small number of employees.

Senator Andreychuk: Would there then be ministerial oversight of this group?

Mr. Jolicoeur: The minister can give direction to the organization.

Senator Andreychuk: Since 2001, there obviously has been a preoccupation at the border and at our airports about terrorists. However, your work for risk analysis goes to, as you indicated, drug, contraband, immigration problems, and so forth. Can you give us a breakdown of how much time you spend on terrorist issues and how much you spend on other key areas?

Mr. Jolicoeur: You do not mean me personally, do you?

dire ouvertement que c'est son mandat. La GRC va dire qu'elle est là pour faire des enquêtes. Faites-vous une partie de cette analyse de risque et définissez-vous les gens comme d'éventuels terroristes alors qu'ils peuvent ne pas se trouver sur quelque liste que ce soit?

M. Jolicoeur : Je dirais que nous le faisons, mais pas pour les terroristes. Qu'on me corrige, si je me trompe. Nous faisons la plupart de l'analyse dans le cas de fraude commerciale, de contrebande, et cetera. C'est nous qui faisons notre propre analyse.

Si une personne arrive par avion à Ottawa, par exemple, en provenance d'un autre pays, nous n'aurons pas fait le rapprochement entre cette personne et le fait qu'elle puisse être un terroriste. Il se peut que nous ayons reçu cette information et que nous l'ayons entrée dans notre système, mais l'analyse de risque que nous faisons au sujet de cette personne n'a rien à voir au fait qu'elle peut être un terroriste. Nous nous intéressons à la drogue, à la contrebande ou à d'autres détails que nous entrons dans le système.

Le sénateur Andreychuk : Vous obtenez cette information d'autres sources et l'approuvez en quelque sorte, n'est-ce pas?

M. Jolicoeur : C'est ce que je dirais.

Le sénateur Andreychuk : Y a-t-il quelqu'un au sein de votre système qui supervise cette activité?

M. Jolicoeur : L'organisation se compose de près de 12 500 personnes. Sur ce nombre, près de 5 000 sont des agents de première ligne. Ce sont les personnes qui vous amènent à l'arrière, en cas de besoin, pour vous poser des questions. Ces agents ne décident pas de ce qui va se trouver dans le système; ils ne prennent aucune décision quant au processus de choix au hasard ou du renvoi prescrit à un niveau secondaire. Cela se fait par un petit groupe qui fait partie de la direction générale de l'exécution de la loi dont Mme Deschênes est responsable. C'est un petit groupe d'agents qui sont responsables de la gestion de ce système. Nous avons un centre à Ottawa composé d'un groupe de près de 60 personnes qui gèrent quotidiennement le système. Il est prévu un système d'approbation d'entrée de données. Il existe une liste de recommandations qui est fort importante, mais à laquelle n'a accès qu'un petit nombre d'employés.

Le sénateur Andreychuk : Ce groupe relève-t-il du ministre?

M. Jolicoeur : Le ministre peut donner des ordres à l'organisation.

Le sénateur Andreychuk : Depuis 2001, on s'inquiète bien évidemment du terrorisme à la frontière et dans nos aéroports. Toutefois, votre travail en matière d'analyse de risque vise, comme vous l'avez indiqué, la drogue, la contrebande, les problèmes d'immigration, et cetera. Pouvez-vous nous dire combien de temps vous passez aux questions de terrorisme par rapport au temps que vous passez à d'autres domaines clés?

M. Jolicoeur : Vous ne voulez pas parler de moi personnellement, n'est-ce pas?

Senator Andreychuk: I am referring to the organization.

Mr. Jolicoeur: The 5,000 people at the border do not make a difference. However, if you look at the results, they would probably speak to drug seizures as their big success, something that they do regularly in airports and at land borders.

You do not arrest a terrorist every day. It is rare, I would say. From the system's perspective, the lookout is always there. We are always ready to deal with a situation like that, but it does not occur as regularly as the other activities we undertake.

Senator Andreychuk: I have been told that we have been deflected by virtue of what the American system and our own system requires vis-à-vis terrorism. The officers are more preoccupied in identifying those people and the immigration issues that flow from that as opposed to looking for illegal weapons that come into this country in great numbers and cause much of the difficulty in our own country. Would you say that is a fair assessment?

Mr. Jolicoeur: We are telling our officers to think of consequences. What is the consequence of a terrorist coming through without being stopped at the border? What are the consequences of heroin coming through? What are the consequences of tobacco coming through?

Senator Andreychuk: I am more concerned about weapons and guns coming in.

Mr. Jolicoeur: We have just signed an agreement with the Commissioner of Firearms. We have a process in place to stop weapons. We have equipment for that purpose that we did not have before. It is becoming a bigger part of our business. I would not say that it is less important. I do not like saying it, but I have the impression that, if I wanted to bring weapons into the country, I would use other means, but I do not want to elaborate on that.

Senator Andreychuk: I am not sure I understand that. When we were dealing with the gun legislation, we received reports that many guns came through our porous border at that time, and we should be putting our resources and dollars towards strengthening our borders. Are you telling us that guns come in some other way?

Mr. Jolicoeur: You deal with a very large border. Every time you strengthen one place, you invite the ideas to go somewhere else. We have a system in place at the border crossings. We look for guns. With the bigger trucks, for instance, we use our VACIS system and scanning. We have a process in place to deal with that. To what extent we are successful, I do not yet have a way to measure our rate of success.

Le sénateur Andreychuk : Non, je veux parler de votre organisation.

M. Jolicoeur : Les 5 000 agents à la frontière ne font pas la différence. Toutefois, il suffit d'examiner les résultats pour se rendre vraiment compte que la saisie de drogues vient en première place, puisque c'est quelque chose qui se fait régulièrement dans les aéroports et aux frontières territoriales.

Ce n'est pas tous les jours que l'on arrête un terroriste; je dirais même que c'est rare. Du point de vue du système, la surveillance s'exerce constamment. Nous sommes toujours prêts à traiter d'une situation comme celle-ci, mais elle ne se produit pas aussi régulièrement que les autres activités dont nous sommes responsables.

Le sénateur Andreychuk : On m'a dit que nous avons été réorientés en raison de ce que le système américain et le nôtre exigent à propos du terrorisme. Les agents cherchent davantage à identifier ces personnes et à reconnaître les questions d'immigration qui en découlent au lieu de rechercher les armes illégales qui arrivent dans notre pays en grand nombre et qui créent beaucoup de problèmes au Canada. Pensez-vous que c'est ce qui se passe effectivement?

M. Jolicoeur : Nous demandons à nos agents de penser aux conséquences. Quelle est la conséquence de l'arrivée d'un terroriste qui ne serait pas arrêté à la frontière? Quelles sont les conséquences de l'introduction d'héroïne, ou de tabac au Canada?

Le sénateur Andreychuk : Ce sont les armes et les fusils qui m'inquiètent le plus.

M. Jolicoeur : Nous venons juste de signer un accord avec le commissaire aux armes à feu et nous disposons d'un processus pour arrêter l'introduction des armes à la frontière; nous avons du matériel pour ce faire que nous n'avions pas auparavant. Cela devient un volet plus vaste de notre mandat. Je ne dirais pas que c'est moins important; je n'aime pas le dire, mais j'ai l'impression que si je voulais amener des armes dans le pays, j'utiliserais d'autres moyens, mais je ne veux pas m'étendre sur ce point.

Le sénateur Andreychuk : Je ne suis pas sûre de bien comprendre. Lorsque nous avons travaillé sur la Loi sur les armes à feu, nous avons appris que beaucoup d'armes à feu étaient introduites au Canada à cause de la porosité de notre frontière à l'époque et que nous devions affecter nos ressources et nos fonds à la consolidation de notre frontière. Êtes-vous en train de nous dire que les armes à feu sont introduites d'une autre façon?

M. Jolicoeur : La frontière est très étendue. Chaque fois que vous consolidez un point frontalier, vous invitez les contrebandiers à passer ailleurs. Nous avons un système en place aux passages frontaliers. Nous recherchons les armes à feu. Dans le cas de camions plus gros, par exemple, nous utilisons le système de scanner VACIS. Nous avons un processus en place à cet égard. Je ne dispose pas encore d'un moyen permettant d'évaluer notre taux de réussite.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

Royal Canadian Mounted Police:

Giuliano Zaccardelli, Commissioner;
Wayne Hanniman, Inspector.

Afternoon meeting

Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner;
Raymond D'Aoust, Assistant Privacy Commissioner;

Patricia Kosseim, General Counsel, Legal Services.

Canada Border Services Agency:

Alain Jolicoeur, President;
David Dunbar, Acting Head of Legal Services;
Claudette Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch;

Candice Breakwell, Director, Legislative Affairs and Access to
Information and Privacy.

TÉMOINS

Séance du matin

Gendarmerie royale du Canada :

Giuliano Zaccardelli, commissaire;
Wayne Hanniman, inspecteur.

Séance de l'après-midi

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée;
Raymond D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie
privée;

Patricia Kosseim, avocate générale, Services juridiques.

Agence des services frontaliers du Canada :

Alain Jolicoeur, président;
David Dunbar, chef des services juridiques par intérim;
Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de
l'exécution de la loi;

Candice Breakwell, directrice, Affaires législatives et Accès à
l'information et protection des renseignements personnels.



Y C 2
2004
A 51



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, May 16, 2005

Le lundi 16 mai 2005

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Twenty-third and twenty-fourth meetings on:

Vingt-troisième et vingt-quatrième réunions concernant :

A comprehensive review of the provisions and operation of
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(or Stratton)
	Smith, P.C.

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(ou Stratton)
	Smith, C.P.

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 16, 2005
(24)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:05 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella and Stratton (9).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Canadian Civil Liberties Association:

Alan Borovoy, General Counsel;

Alexi Wood, Policy Analyst.

Amnesty International:

Alex Neve, Secretary General.

The Chair made a statement.

Mr. Borovoy made a statement.

Mr. Neve made a statement.

The witnesses answered questions.

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

OTTAWA, Monday, May 16, 2005
(25)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:05 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella and Stratton (8).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 16 mai 2005
(24)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 5 dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella et Stratton (9).

Sont présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des libertés civiles :

Alan Borovoy, conseiller principal;

Alexi Wood, analyste des politiques.

Amnistie internationale :

Alex Neve, secrétaire général.

Le président fait une déclaration.

M. Borovoy fait une déclaration.

M. Neve fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 16 mai 2005
(25)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 h 5, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella et Stratton (8).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Rights and Democracy:

Jean-Louis Roy, President;

Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

Ligues des droits et libertés:

Philippe Robert de Massy, Lawyer;

Denis Barrette, Lawyer.

The Chair made a statement.

Mr. de Massy and Mr. Roy each made a presentation and with Mr. Barrette, answered questions.

At 3:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Droits et démocratie :

Jean-Louis Roy, président;

Lloyd Lipsett, adjoint principal auprès du président.

Ligues des droits et libertés :

Philippe Robert de Massy, avocat;

Denis Barrette, avocat.

Le président fait une déclaration.

M. de Massy et M. Roy font chacun une déclaration et, avec M. Barrette, répondent aux questions.

À 15 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 16, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:05 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, I call to order this twenty-third meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, in direct response to the terrorist attacks on New York City, Washington D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, in respect of the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation, Parliament was asked to expedite the committee's study of the proposed legislation, and the committee agreed. The deadline for the passage of Bill C-36 was mid-December 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of the proposed legislation in such a short period of time and, for that reason, the committee agreed that three years later Parliament would review the provisions of the act and their impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public. The work of the Special Committee on the Anti-terrorism Act represents the Senate's efforts to fulfill that obligation.

When the committee has completed its study, a report of the results outlining any issues to be addressed will be presented in the Senate and made available to the government and all Canadians. The House of Commons is undergoing a similar study.

To date, the committee has met with ministers and government officials, with international and domestic experts on the threat environment, with legal experts, and with those involved in law enforcement and intelligence gathering. Today, we turn our attention to the question of civil liberties. This morning, we will hear from Mr. Alan Borovoy, General Counsel for the Canadian Civil Liberties Association, who is joined by Ms. Alexi Wood, Policy Analyst with the association. As well, we will hear from Mr. Alex Neve, Secretary General of Amnesty International.

Mr. Alan Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association: Thank you, Madam Chair. I suppose the best place to begin is with the cumbersome definition of "terrorist activity" because so much flows from it. We acknowledge that efforts were made in 2001 to narrow the definition and make it more viable. However, I regret to say that it was not a successful effort because it leaves serious gaps. I can best illustrate that with three examples. First, in Ukraine at the end of 2004 there were mass protests. If there had been a general political strike, which the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 16 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 5 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C.2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, il s'agit de la vingt-troisième séance au cours de laquelle le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste accueille des témoins.

Pour le bénéfice de nos spectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes menées contre les villes de New York et de Washington et l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Compte tenu de l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Et nous avons accepté. La date limite fixée pour son adoption avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Cependant, certains se sont dits inquiets de voir qu'il était très difficile d'évaluer en détail les répercussions éventuelles de cette mesure législative en un si court laps de temps. Pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard, le Parlement serait invité à examiner rétrospectivement les dispositions de la Loi et leur impact sur les Canadiens, dans le cadre d'un forum public beaucoup moins émotif. Le travail de notre comité spécial se veut le résultat des efforts que déploie le Sénat pour respecter cette obligation.

Une fois notre étude terminée, nous en ferons rapport au Sénat et nous y soulèverons toute question qui, à notre avis, mérite d'être abordée, après quoi nous remettrons le fruit de notre travail au gouvernement et à la population canadienne. La Chambre des communes est actuellement engagée dans une étude semblable.

Jusqu'à maintenant, le comité a accueilli des ministres et des fonctionnaires, des spécialistes internationaux et nationaux en matière de sécurité, ainsi que des experts juridiques, de même que les responsables de l'application de la loi et de la collecte de renseignements de sécurité. Aujourd'hui, nous allons entendre des témoignages au sujet des libertés civiles. Ce matin, nous accueillons M. Alan Borovoy, conseiller principal de l'Association canadienne des libertés civiles, qui est accompagné par Mme Alexi Wood, analyste des politiques oeuvrant au sein de cette association.

M. Alan Borovoy, conseiller principal de l'Association canadienne des libertés civiles : Merci, madame la présidente. Je suppose que le meilleur point de départ est la définition encombrante « d'activité terroriste » parce qu'elle est à l'origine de tant de choses. Nous savons qu'en 2001, des efforts ont été faits pour préciser cette définition et la rendre plus viable. Malheureusement, j'ai le regret de dire que ces efforts se sont soldés par un échec puisqu'il subsiste un grand flou. Pour illustrer ce problème, j'aurai recours à trois exemples. Premièrement, à la

protest leaders were urging, the possibility would have been high that the strike would have interfered with some essential facilities, thereby creating some of the risks that the definition of “terrorist activity” addresses. If Canadians had supported that general strike and protest, as many were supporting it, they might well have been guilty of a terrorist crime in Canada.

If there was an uprising in the People's Republic of China against the Government of North Korea or against the Government of Iran, and Canadians sent money to support the insurrection — even though a development like that would likely thrill democrats around the world and even if the insurrectionists tried hard to minimize civilian casualties — Canadians who supported those insurrections might be guilty of terrorist crime. If there is any difficulty in buying this, I am prepared to walk you through the definition and try to demonstrate that risk.

I take you to a more domestic arena for the third example. We have seen Aboriginal people, farmers and truckers, block major highways. When this is done, there is a not insignificant risk that police, ambulance, or fire service might be obstructed. These things can happen when you blockade highways, or if people have to take alternate routes in anticipation of the blockade. In all those situations, the people participating might be guilty of a terrorist crime.

In the case of the foreign situations, I cannot imagine a tyranny that could be removed without at least some element of civil disobedience, and in some cases, violence. I do not like to think that Canadians supporting the removal of a tyranny, in those circumstances, should be guilty of an offence in Canada. As far as the truckers and those people who may blockade highways here are concerned, that will remain unlawful, but it should not be a terrorist offence, as unlawful as it may be. That is the risk we run.

We recommend the way out of that is to limit the definition of terrorist activity far more severely. The goal should be coercion with anti-democratic objectives, with the means being the deliberate targeting of non-combatants for serious violence. I understand that it is not possible to formulate a definition that will catch everything on the terrorist agenda without including something that should not be there. I suggest to you, that insofar as they are doing damage with their agenda, it is going to be unlawful anyway. The special regime for terrorism should be confined to the most deadly activities.

fin de 2004, en Ukraine, s'est manifesté un vaste mouvement de protestations populaires. Si une grève générale avait eu lieu à des fins politiques, comme les chefs du mouvement le préconisaient, cette grève aurait très bien pu nuire au fonctionnement de certains établissements essentiels, ce qui aurait présenté des risques inclus dans la définition « d'activité terroriste ». Si des Canadiens avaient appuyé cette grève générale en guise de protestation, vu la sympathie manifestée dans notre pays envers ce mouvement, ils auraient bien pu se rendre ainsi coupables d'un crime terroriste au Canada.

S'il y avait un soulèvement en République populaire de Chine, contre le gouvernement de la Corée du Nord ou contre le gouvernement iranien, et si des Canadiens envoyaient de l'argent aux insurgés pour les aider — même si de tels événements faisaient le bonheur des partisans de la démocratie dans le monde entier et même si les insurgés faisaient tout leur possible pour réduire au minimum les pertes civiles — les Canadiens qui soutiendraient les insurgés pourraient se rendre coupables d'un crime terroriste. Si vous n'êtes pas convaincus, je suis prêt à revoir la définition en détail avec vous pour vous démontrer que ce risque existe bel et bien.

Mon troisième exemple est tiré de l'actualité canadienne. Lorsque des Autochtones, des agriculteurs ou des camionneurs bloquent des routes très empruntées, il n'est pas impossible qu'ils entravent ainsi le travail de la police, des ambulances ou des pompiers. C'est le genre de chose qui peut se produire lorsque des gens bloquent des routes ou lorsque d'autres doivent faire un détour parce qu'ils craignent qu'une route soit bloquée. Donc, les participants à de tels barrages pourraient se rendre coupables d'un crime terroriste.

Je ne peux pas voir comment on pourrait renverser un régime tyrannique dans un pays étranger sans avoir aucunement recours à une forme ou une autre de désobéissance civile et même, dans certains cas, sans avoir recours à la violence. Je ne me réjouis pas du tout à l'idée que des Canadiens qui participeraient au renversement d'un tel régime, dans ces circonstances, puissent se rendre coupable d'une infraction au Canada. En ce qui concerne les camionneurs et les autres qui sont susceptibles d'ériger des barricades sur les routes canadiennes, leurs actes demeurent illégaux, mais ils ne devraient tout de même pas être considérés comme des actes terroristes. La loi nous expose à ce genre de risque.

Selon nous, le meilleur moyen de réduire ce risque consiste à limiter beaucoup plus la définition d'activité terroriste. Pour qu'il y ait activité terroriste, il faudrait que des individus cherchent à atteindre par la force des objectifs antidémocratiques, en commettant délibérément des actes de violence grave contre des non-combattants. Je crois qu'il n'est pas possible de formuler une définition englobant tous les actes que sont susceptibles de commettre les terroristes sans inclure des actes qui ne devraient pas être considérés comme du terrorisme. Je vous rappelle que, dès que les actes commis sont dommageables, ils sont illégaux de toute manière. Le régime spécial visant les actes terroristes devrait être limité aux activités les plus dangereuses.

I am dealing with things that you do not hear as often, because certain things are talked about more than others. The power to ostracize: by putting people on a list the government can transform them into virtual pariahs. This can be done, even though no offence has been committed or even charged, even though a court has not vetted it first, and this includes not only organizations but also individuals. Organizations have limited functions, but individuals have ordinary lives to lead. This includes not only individuals who may live halfway around the world, but also citizens and permanent residents of this country. Our view is that the power to list should not include citizens and permanent residents, individuals. There is reason to doubt the necessity of going that far. These things should have to be vetted by a court beforehand, and subject to vetting afterwards.

As to the obligation to inform when you come into possession, I can imagine a situation where if that power were enforced a lot more than it has been so far, and if people were required to inform on one another, it would make this country a far different place to live in. This requirement might be applied to some people in our community and the necessity of going that far is questionable. Our view is that the obligation to inform on, and to avoid business dealings with, people should be confined to those who are in the business of turning over large amounts of money and property, and it should be confined to listed organizations. People should not have to determine for themselves when they come into possession of property whether it is from a terrorist organization. If it is not on the list, they should not have to worry about it. The power to exclude information — I am getting close to my deadline.

The Chairman: Yes.

Mr. Borovoy: In that case, I will skip some of the powers; you have it in the brief. The safeguards in the act now are too few and too weak. We suggest that where information is being processed in camera and people who are affected do not have a chance to see it, at the very least, there should be a secured public advocate who can look at all the material and attempt to represent that person's interests at in camera sessions.

We suggest also — and this you may not have heard before — that some of the powers that are exercised might be unconstitutional. I regret that our courts are not as accessible as they should be to entertaining applications for declarations of unconstitutionality where some of these powers are concerned. The courts have insisted that there be a strong evidentiary base when there is an application for a declaration that certain powers are unconstitutional. Where you are dealing with powers that are exercised surreptitiously, and are supposed to be exercised surreptitiously, you cannot expect people to have the evidence

Je m'intéresse à des problèmes dont vous n'entendez pas aussi souvent parler que d'autres problèmes, plus présents dans les discussions. Je pense notamment au pouvoir d'ostraciser. En mettant des gens sur une liste, le gouvernement peut en faire des parias. La loi permet au gouvernement de traiter ainsi des particuliers aussi bien que des organisations, sans l'approbation d'un tribunal, même s'ils n'ont commis aucun crime et si aucune accusation n'a été portée contre eux. Les organisations n'existent que pour des raisons bien précises, mais les particuliers, eux, veulent vivre leur vie comme tout le monde. Ce sont non seulement les personnes habitant à l'autre bout de la planète qui peuvent être visées, mais aussi des citoyens et des résidents permanents de notre pays. Nous sommes d'avis qu'on ne devrait pas pouvoir inclure dans la liste des particuliers qui sont citoyens et résidents permanents du Canada. Il existe de bonnes raisons de douter de la nécessité d'aller aussi loin. L'approbation d'un tribunal devrait être nécessaire au préalable, et des approbations subséquentes devraient également être obtenues.

En ce qui concerne l'obligation de communiquer de l'information lorsqu'on fait une acquisition, je m'imagine facilement que si cette disposition était beaucoup plus appliquée qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant, notre pays ne serait plus le même genre d'endroit où il fait bon vivre. Cette obligation pourrait être imposée uniquement à certaines membres de notre collectivité, et la nécessité d'aller aussi loin est très discutable. Nous sommes d'avis que l'obligation de communiquer de l'information sur les gens suspects et d'éviter de faire affaires avec eux, devrait incomber uniquement aux personnes entre les mains desquelles passent de grosses sommes d'argent ou des biens d'une grande valeur. Et cette disposition devrait s'appliquer seulement aux organisations de la liste. Lorsqu'ils acquièrent un bien, les gens ne devraient pas être obligés de déterminer eux-mêmes s'il provient d'une organisation terroriste. Si l'organisation en question n'est pas dans la liste, les gens ne devraient pas avoir à s'en préoccuper. Le pouvoir d'exclure de l'information... J'arrive à la fin du temps qui m'est accordé.

La présidente : Oui.

M. Borovoy : Dans ce cas, je ne parlerai pas de certains pouvoirs; il en est question dans le mémoire que nous vous remettons. Les mécanismes de protection prévus dans la loi à l'heure actuelle sont trop peu nombreux et trop faibles. Nous pensons que lorsque de l'information est traitée à huis clos et que les principaux intéressés ne peuvent pas en prendre connaissance, ceux-ci devraient être défendus par une personne digne de confiance chargée de protéger le bien public et pouvant, elle, examiner cette information lors des séances à huis clos.

Nous pensons aussi — et c'est peut-être la première fois que vous entendez ce point de vue — que certains pouvoirs exercés pourraient être inconstitutionnels. Je regrette que nos tribunaux ne soient pas aussi accessibles qu'ils devraient l'être pour entendre les demandes en vue de faire déclarer inconstitutionnels certains de ces pouvoirs. Les tribunaux insistent pour que la preuve accompagnant de telles demandes soit solide, mais comment peut-on s'attendre à ce qu'on puisse établir la preuve nécessaire lorsqu'il est question de pouvoirs exercés secrètement, comme ils sont censés l'être. Nous croyons qu'une loi devrait être adoptée

they need to challenge unconstitutionality. We suggest that legislation should be enacted effectively directing the courts not to deny standing on the basis of an inadequate evidentiary base where what is at issue is the constitutionality of powers that are being exercised surreptitiously.

We also suggest the need for independent auditing of police and anyone else exercising surreptitious powers in the national security area. These should be subject to after-the-fact auditing by independents.

We would like to see a mandatory review of all of these intrusive powers at intervals of at least five years, for as long as these miserable, intrusive powers remain on the books, as the only way we can say to ourselves, to each other, to all Canadians and to posterity that these are inherently unwelcome and we are going to try our damndest to get rid of them as soon as we are able to do that, all of which is, as always, Madam chair, respectfully submitted.

The Chairman: Thank you, Mr. Borovoy. I know you will have every opportunity to put in the parts that you did not put in during answers to questions. Mr. Neve, would you like to say a few words?

Mr. Alex Neve, Secretary General, Amnesty International: Thank you, Madam chairman. Good morning, committee members. Amnesty International appreciates the opportunity to be here today during this important review.

It will come as no surprise to any of you that Amnesty International's general request is that you put concern for human rights at the centre of your review of the Anti-terrorism Act. I say so not only because human rights are an essential concept; of course, they are, and I very much hope and expect you would attend to human rights for that reason alone. I say so additionally because the central goal of anti-terrorism legislation anywhere is obviously security.

However, security that is not firmly grounded in scrupulous respect for human rights is anything but secure. Rather, an approach of that nature — disregard for basic human rights — serves only to deepen inequities, creates further injustice and leads to resentment, divisions and grievances, all of which ultimately leave us with greater insecurity.

Our brief highlights a number of ways in which we consider Canada's anti-terrorism laws and practices to be in need of reform, reform that is necessary to ensure full conformity with our essential international human rights obligations. I do not have the time to go through all of them today in my presentation, but would welcome questions when we have the opportunity to engage in dialogue.

Let me begin with the scope of your review. We recognize that you have been asked to review the Anti-terrorism Act, Bill C-36 as it was known during its hurried passage in 2001. Like

pour que les tribunaux ne puissent invoquer l'insuffisance de la preuve pour refuser d'entendre une demande lorsqu'il est question de la constitutionnalité de pouvoirs exercés secrètement.

Nous croyons en outre que tant la police que les autres intervenants qui exercent des pouvoirs secrètement dans le domaine de la sécurité nationale devraient être soumis à des vérifications indépendantes subséquentes.

Nous aimerions qu'il y ait un examen obligatoire de l'exercice de ces pouvoirs, qui portent atteinte à la vie privée, et que cet examen ait lieu au moins tous les cinq ans, aussi longtemps que les pouvoirs resteront en vigueur. Nous devrions être capables de nous dire et d'affirmer à tous les Canadiens, en pensant à notre postérité, qu'en raison de la nature de ces pouvoirs, nous répugnons à y avoir recours et nous faisons tout notre possible pour les éliminer aussitôt que possible. Sur ce, je termine respectueusement mon exposé, madame la présidente.

La présidente : Merci, monsieur Borovoy. Vous aurez l'occasion de nous parler des sujets que vous n'avez pas eu le temps d'aborder lors de la période de questions. Monsieur Neve, aimeriez-vous dire quelques mots?

M. Alex Neve, secrétaire général d'Amnistie internationale : Merci, madame la présidente. Bonjour aux membres du comité. Amnistie internationale est heureuse d'avoir l'occasion de participer à cet important examen.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre qu'Amnistie internationale vous demande de mettre les droits de la personne au cœur de cet examen de la Loi antiterroriste. Si je le dis, ce n'est pas seulement parce que les droits de la personne sont un concept essentiel. Bien entendu, j'ose croire que le caractère essentiel des droits de la personne suffirait pour que vous leur accordiez toute votre attention, mais si je vous en parle, c'est à cause de la raison d'être de la Loi antiterroriste, c'est-à-dire évidemment la sécurité.

Toute tentative d'assurer la sécurité qui n'est pas fermement ancrée dans un respect scrupuleux des droits de la personne est vouée à l'échec. Une approche de la sécurité qui néglige les droits de la personne ne fait qu'accentuer les inégalités et aggraver les injustices. Elle nourrit le ressentiment, la discorde et les conflits, ce qui nous laisse avec une insécurité encore plus grande.

Notre mémoire met en évidence les aspects des lois et des pratiques canadiennes contre le terrorisme qui nécessitent une réforme pour garantir le respect de nos obligations primordiales envers la communauté internationale en ce qui a trait aux droits de la personne. Je n'ai pas le temps de parler de tous les changements nécessaires, mais je serai heureux de répondre à vos questions au cours du dialogue que nous aurons l'occasion d'engager.

J'aimerais premièrement vous parler de la portée de votre examen. Nous savons qu'on vous a demandé de procéder à un examen de la Loi antiterroriste, connue sous le nom de projet de

many others, we urge you to take a wider view because most of Canada's action on the anti-terrorist front has been outside the act.

We welcome your decision to include a review of Canada's immigration security certificates in this process, but we urge you to add at least one more dimension. The legislation should address concerns about the involvement of Canadian law enforcement and security agencies in anti-terrorist investigations and operations outside Canada in cases involving Canadian citizens, and in circumstances where those operations have directly resulted in serious human rights violations. Failure to take that wider view in your review will leave your assessment of the act incomplete.

Properly understanding the act requires you to understand not only how and why it is used, but how and why it is not used as well. I would like to touch on four key recommendations in the areas of definition, secrecy, immigration security certificates and operations abroad.

Let me begin with definition. Mr. Borovoy has eloquently addressed the concerns here, which we share. We raised those concerns in 2001 when the act was making its way through the parliamentary process. I note that this challenge of creating the right definition of terrorist activities continues to elude the international community. The challenge of finding a definition that does not unduly encroach upon fundamental human rights or risk, including legitimate forms of political dissent, agitation and disobedience, is a difficult one.

In addition to what you heard from Mr. Borovoy, I would like to flag one additional concern that Amnesty International has about the definition. This definition includes political, religious or ideological motivation as a key element. At the international level, within various UN and regional treaties at both the inter-American level and the Council of Europe where a definition of some sort has been agreed to, treaties have avoided adding such an element to the definition.

As an example, here is the definition from the UN treaty dealing with the financing of terrorism:

Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

There is nothing about political motivation, religious beliefs and ideology.

loi C-36 lors de son adoption à toute vapeur en 2001. Comme nombre d'autres personnes, je vous conseille vivement d'élargir votre perspective puisque la plupart des mesures prises au Canada contre le terrorisme l'ont été hors du cadre de la loi.

Nous sommes heureux de votre décision d'inclure dans votre examen le recours aux attestations de sécurité par le Canada dans le domaine de l'immigration, mais nous vous exhortons à ajouter une dimension de plus à votre examen. La législation contre le terrorisme devrait comprendre des dispositions pour remédier aux problèmes issus de la participation des organismes canadiens de sécurité et d'application de la loi aux enquêtes et aux opérations antiterroristes hors du pays, dans des affaires impliquant des citoyens canadiens et dans des circonstances ayant entraîné de graves violations des droits de la personne. À défaut d'adopter cette perspective plus vaste, votre examen de la loi restera incomplet.

Pour bien comprendre la loi, vous devez non seulement savoir comment et pourquoi elle est utilisée, mais aussi comment et pourquoi elle ne l'est pas. J'aimerais parler brièvement de quatre recommandations cruciales touchant aux définitions, au secret, aux attestations de sécurité visant les immigrants ainsi qu'aux opérations à l'étranger.

Je commence en parlant des définitions. Nous constatons, nous aussi, le problème signalé par M. Borovoy avec éloquence. Nous en avons parlé en 2001, lorsque le projet de loi était débattu par le Parlement. Je souligne que la communauté internationale continue de buter contre ce problème, qui consiste à définir judicieusement les activités terroristes. Il est difficile de trouver une définition qui n'empiète pas sur les droits fondamentaux de la personne et qui ne risque pas d'entraver les formes légitimes de dissidence, d'agitation et de désobéissance sur la scène politique.

Au problème décrit par M. Borovoy, j'aimerais en ajouter un autre qui préoccupe Amnesty internationale concernant la définition d'activité terroriste, puisqu'un élément important de cette définition est la présence d'un motif d'ordre politique, religieux ou idéologique. À l'échelle internationale, les traités entre les États membres des Nations Unies, entre les pays d'Amérique et au sein du Conseil de l'Europe ont été rédigés en prenant bien soin de ne pas inclure ce genre d'éléments dans la définition d'activité terroriste, le cas échéant.

Par exemple, voici la définition d'activité terroriste contenue dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme :

Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Cette définition ne mentionne ni les motifs politiques, ni les croyances religieuses, ni les idéologies.

Amnesty International agrees that governments have the right, indeed the obligation, to ensure that acts which are intended to cause death, serious bodily harm and other concerns of these kinds are investigated and, where appropriate, prosecuted. That should be the case whether the act is motivated by politics, religion, ideology or any other reason.

Adding a political, religious or ideological element to this offence, however, significantly increases the risk of racial, religious or political profiling and other related discrimination. In a sense, it effectively requires Canadian police and security services to investigate the politics, religion and ideology of suspects, witnesses, family members, community groups and others.

It sets the ground for the experiences of profiling that Canadian Muslims, Arabs, South Asians and other ethnic and religious minorities have frequently stated they have experienced at the hands of police, security officials and customs agents, including by means of intrusive questions about their religious beliefs and the details of where they worship.

It may facilitate and even encourage discrimination in Canadian law enforcement practices. It also introduces an element to the offence that may well be difficult to prove in court, and thus makes successful prosecutions more difficult.

For this reason, Amnesty International recommends that unless a clear and convincing case for its inclusion in a manner that safeguards against the possibility of discrimination can be made, the reference to political, religious or ideological motivation should be removed from the definition of terrorist activities.

Now for a word about secrecy, the Anti-terrorism Act included significant revisions to the Canada Evidence Act. In particular, the act established a draconian and highly secretive procedure whereby the government can, in any legal proceeding, block the public disclosure of potentially injurious or sensitive information, both of which essentially involve concerns about international relations, national defence or national security. The hearing as to whether the information should be disclosed is held in camera, and the mere fact that the hearing is even being held cannot be publicly disclosed.

Amnesty International has a number of concerns about this procedure. First, we are concerned about the inclusion of international relations in the list, in the definition of potentially injurious or sensitive information. This raises the prospect of information being withheld from the public, from the accused in a criminal trial and the parties to other types of legal proceedings simply because it might embarrass Canada in its dealings with another government, or become an inconvenience in international negotiations dealing with a trade or some other issue. International human rights law does not recognize this as a

Amnistie internationale croit que les États ont le droit, et même l'obligation, de faire enquête sur les actes visant à causer la mort ou de graves blessures et sur les autres problèmes du genre, puis d'intenter des poursuites au besoin. Ce devrait être le cas que les actes soient commis avec des motifs politiques, religieux ou idéologiques, ou qu'ils soient commis pour d'autres motifs.

Lorsqu'on introduit les motifs politiques, religieux ou idéologiques dans la définition de cette infraction, on augmente considérablement le risque que l'application de la loi donne lieu à de la discrimination fondée sur la race, la religion, l'appartenance politique ou un autre critère. D'une certaine manière, la police et les services de sécurité canadiens sont alors obligés d'enquêter sur les convictions politiques, religieuses et idéologiques des suspects, des témoins, des membres de la famille, des groupes communautaires ou d'autres personnes.

La loi pave la voie au profilage racial dont ont été victimes des Canadiens de foi musulmane, d'origine arabe ou sud asiatique ou d'autres minorités ethniques et religieuses, aux mains de la police, de responsables de la sécurité ou d'agents des douanes, qui leur ont notamment posé des questions indiscrètes sur leurs croyances religieuses et qui leur ont demandé où ils pratiquaient leur culte.

Actuellement, on facilite la discrimination et on incite même les gens à en faire preuve dans les pratiques d'application de la loi au Canada. De plus, on introduit dans la définition de l'infraction un élément qui risque d'être difficile à prouver dans un procès, ce qui complique davantage la tâche de ceux qui cherchent à obtenir la condamnation des criminels.

C'est pourquoi Amnistie internationale recommande d'enlever de la définition d'activité terroriste toute mention des motifs politiques, religieux ou idéologiques, à moins qu'on arrive à démontrer sans l'ombre d'un doute qu'on peut inclure ces motifs sans qu'il y ait risque de discrimination.

J'aimerais maintenant dire un mot à propos du secret puisque la Loi antiterroriste a modifié substantiellement la Loi sur la preuve au Canada. La Loi antiterroriste établit notamment une procédure draconienne et hautement secrète pouvant être employée par l'État, lors d'une poursuite, pour empêcher que soient divulgués des renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables, c'est-à-dire des renseignements qui concernent les affaires internationales ou la défense ou la sécurité nationales. L'audience permettant de déterminer si les renseignements peuvent être divulgués est tenue à huis clos, et on ne peut même pas divulguer le simple fait qu'une audience a lieu.

Cette procédure enquête Amnistie internationale à plusieurs égards. Premièrement, nous craignons qu'en incluant les renseignements sur les affaires internationales dans les renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables, de l'information puisse être soustraite au regard du public, de l'accusé dans un procès criminel ou des parties concernées dans une autre instance judiciaire simplement parce que cette information pourrait embarrasser le Canada dans ses relations avec un autre État ou nuire à des négociations commerciales ou d'autres types de négociations avec des pays étrangers. Or, les

legitimate reason to curtail fair trial rights. Article 14(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights, ratified by Canada, is clear in that respect.

Protecting international relations is not included and does not in itself justify excluding the public, unless there are parallel obvious and demonstrated concerns around national security, for instance. We recommend that the act be amended to remove international relations as a reason for curtailing fair trial rights.

I shall move now to the subject of security certificates.

I am sure that members of this committee are aware that four individuals are in detention in Canada, Toronto and Ottawa, pursuant to security certificates issued under the Immigration and Refugee Protection Act. One other individual has been recently released from detention in Montreal on stringent bail restrictions.

Amnesty International is of the view that the security certificate process may result in arbitrary detention and thus violate the fundamental right to liberty of these individuals. We have called on the Canadian government to reform this process for many years.

We welcome the fact that this committee is paying long overdue parliamentary attention to this significant blemish on Canada's international human rights record. The process does not conform to a number of essential international legal standards that are meant to safeguard against the possibility of arbitrary detention. Detainees are not informed of the precise allegations against them. They see only a summary of the evidence that is being used against them. Evidence may be presented in court in the absence of the detainee and his or her counsel. The detainee is not afforded a right to examine any and all witnesses who have been the source of that evidence. Furthermore, at the end of the day, the federal court considers only the reasonableness of the decision to issue a security certificate and does not substantively review it.

It is our view that individuals detained pursuant to certificates are effectively denied their right to prepare a defence and to mount a meaningful challenge to the lawfulness of their detention. This is in contravention of Canada's obligations under international human rights law, including Articles 9 and 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The process should be reformed so as to bring it in line with Canada's international human rights obligations, including by ensuring a substantive review of the reasons for detention, and by making all

conventions internationales sur les droits de la personne ne permettent pas qu'on invoque une telle raison pour limiter le droit de l'accusé à un procès équitable. L'article 14(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui a été ratifié par le Canada, est tout à fait clair à cet égard.

On ne peut empêcher le public d'avoir accès à de l'information sous prétexte qu'on soigne ses relations internationales, à moins que la divulgation de l'information présente des risques évidents et fondés sur le plan de la sécurité nationale, par exemple. Nous recommandons aux autorités compétentes de modifier la loi pour enlever les affaires internationales des raisons pouvant être invoquées pour limiter le droit à un procès équitable.

Je vais maintenant passer à la question des attestations de sécurité.

Je suis certain que les membres de ce comité savent que quatre personnes sont actuellement détenues au Canada, à Toronto et à Ottawa, en raison des attestations de sécurité auxquelles on a eu recours contre elles en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. À Montréal, une cinquième personne a récemment été libérée sous caution avec des conditions très strictes, après avoir été détenue.

Amnistie internationale est d'avis que le recours aux attestations de sécurité peut entraîner des détentions arbitraires et violer le droit fondamental à la liberté des personnes visées. Nous demandons au gouvernement canadien depuis de nombreuses années de procéder à une réforme de ces dispositions.

Nous sommes heureux de constater que ce comité s'occupe, comme on aurait dû le faire depuis trop longtemps, de cette tâche importante au dossier du Canada dans le domaine des droits de la personne. Le recours aux attestations de sécurité au Canada est contraire à un certain nombre de normes juridiques internationales qui sont essentielles pour protéger les gens contre la possibilité d'une détention arbitraire. Les personnes détenues ne sont pas informées des allégations précises qui pèsent contre elles. Elles peuvent seulement prendre connaissance d'un résumé de la preuve utilisée contre elles. La preuve peut être présentée dans un tribunal en l'absence du détenu et de son avocat. Le détenu n'a pas le droit d'interroger les personnes dont le témoignage est incriminant pour lui. De plus, au bout du compte, le tribunal fédéral saisi de l'affaire considère uniquement le caractère raisonnable de la décision d'avoir recours à une attestation de sécurité et n'en examine pas la substance.

Selon nous, on nie dans les faits aux personnes détenues en raison d'une attestation de sécurité le droit de préparer leur défense et de contester sérieusement la légalité de leur détention, ce qui est contraire aux obligations du Canada en vertu des conventions internationales sur les droits de la personne, y compris les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les règles concernant les attestations de sécurité doivent être réformées pour les rendre conformes aux obligations du Canada sur la scène internationale relativement

evidence available to the individual detained so that any potentially unfounded allegations can be challenged effectively and meaningfully.

Last, I shall turn to concerns about Canadian operations abroad. There has been considerable international attention since the September 11 attacks focused on a U.S. practice of what has come to be known as extraordinary rendition. There are growing numbers of reports of individuals against whom allegations of involvement in or support for terrorist activities have been made, being arrested or detained directly by U.S. officials or with the tacit involvement of U.S. officials, sometimes in the United States and sometimes abroad. These individuals then find themselves dealt with outside existing legal frameworks, and certainly denied due process and other essential human rights protections. They ultimately end up being furtively sent to countries with abysmal human rights records, where they are subjected to extensive interrogation frequently marked by torture and cruel treatment.

One such case that has received considerable attention in Canada is that of Canadian citizen Maher Arar. These procedures do not stop with the United States. Amnesty International is concerned that Mr. Arar's case, along with at least three other cases involving the arrest, detention and torture of Canadian citizens in Syria, raise troubling yet unanswered questions as to whether Canadian law enforcement and securities agencies may have conducted their own version of extraordinary rendition.

In all four cases, there are allegations of contact between Canadian officials and Syrian authorities, both before and during detentions. The allegations raise the prospect that Canadian officials may have provided information that lead directly to their arrests and may have done so with the expectation, or with wilful blindness to the likelihood, that it would result in their arrests.

It also appears that information provided by Canadian sources likely served as the basis for the interrogation sessions in Syria during which those individuals were subjected to torture.

There are further concerns that information coming out of the interrogations was transferred back to Canada and may have been used by Canadian officials in the course of ongoing investigations of these four men and other individuals. International law makes it clear that information obtained under torture cannot be used in that way.

A public inquiry is underway looking at the question of what role Canadian officials may have played in Mr. Arar's case. Amnesty International has urged that inquiry to look at the wider pattern suggested by these other cases. We do not yet know whether the commission will do so.

I wish to leave this committee with three recommendations that are relevant to your review, recommendations that can go ahead regardless of where the inquiry ends up. First, it is critical to call

aux droits de la personne. Ces règles doivent notamment prévoir un examen approfondi des raisons justifiant la détention et doivent aussi exiger que toute la preuve recueillie contre la personne visée lui soit fournie pour qu'elle puisse se défendre efficacement et sérieusement contre les allégations susceptibles d'être sans fondement.

Enfin, j'aimerais parler des inquiétudes soulevées par les opérations du Canada à l'étranger. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, on a beaucoup parlé, un peu partout dans le monde, de la pratique américaine désormais connue sous le nom d'extradition extraordinaire. On nous rapporte qu'un nombre croissant de personnes soupçonnées de participer à des activités terroristes ou de les soutenir sont arrêtées ou détenues directement par les autorités américaines ou avec la participation tacite des autorités américaines, parfois aux États-Unis et parfois à l'étranger. Ces personnes sont traitées hors du cadre juridique existant. Elles se voient refuser l'application régulière de la loi et sont privées d'autres droits essentiels. Elles finissent par être envoyées en cachette dans des pays où l'on ne respecte pas du tout les droits de la personne, où elles sont soumises à de longs interrogatoires souvent ponctués de torture et d'autres traitements cruels.

Un cas de ce genre qui a beaucoup retenu l'attention au Canada est celui du citoyen canadien Maher Arar. Mais les États-Unis ne sont pas le seul pays en cause. Amnesty internationale craint que le traitement réservé à M. Arar ainsi qu'à au moins trois autres citoyens canadiens arrêtés, détenus et torturés en Syrie ne révèle en fait qu'une forme d'extradition extraordinaire serait pratiquée par les organismes canadiens de sécurité et d'application de la loi.

Dans les quatre cas, si on se fie à certaines allégations, des autorités canadiennes auraient communiqué avec des autorités syriennes avant et pendant la détention. Si ces allégations se révèlent fondées, les autorités canadiennes pourraient avoir fourni des renseignements conduisant à l'arrestation de ces quatre personnes dans le but qu'elles soient arrêtées ou en fermant volontairement les yeux sur le risque qu'elles soient arrêtées.

Il semble également que des renseignements de source canadienne aient servi à conduire des interrogatoires en Syrie au cours desquels les détenus ont été torturés.

En outre, on craint que les renseignements obtenus lors des interrogatoires aient été envoyés au Canada et aient été utilisés dans le cadre d'enquêtes sur ces quatre hommes et sur d'autres personnes. Le droit international interdit clairement d'utiliser à cette fin des renseignements obtenus sous la torture.

Une enquête publique est en cours avec pour mandat de déterminer le rôle que les fonctionnaires pourraient avoir joué dans l'affaire Arar. Amnesty internationale a demandé instamment qu'on en profite pour examiner la tendance que montrent les autres affaires. Nous ne savons pas encore si la commission le fera.

Je veux laisser le comité sur trois recommandations pertinentes à votre examen, recommandations auxquelles on pourra donner suite quelles que soient les conclusions de l'enquête.

on the Canadian government to ensure that there is some sort of full, public and independent review. I am not saying to establish another inquiry, but there should be some sort of public independent process of review of all instances of Canadian citizens detained abroad in these circumstances: cases involving allegations against the individuals concerned of involvement in, or support for, terrorist activities; of individuals who have been detained abroad in countries where the protection of their basic human rights was at risk; and where circumstances suggest involvement on the part of Canadian officials. That review must lead to discipline or criminal prosecution of anyone whose conduct has breached policies or protocols, or broken any laws. The review should also include an appropriate mechanism for awarding compensation.

Second, there is also a critical need for law reform. This present review of Canada's anti-terrorism legislation provides an important opportunity to ensure that happens. While recognizing that intelligence and information-sharing between Canada and other countries will continue and is a necessary practice, Canada needs to develop human rights protocols that will govern such arrangements. The Anti-terrorism Act would be one place where a legislative, regulatory framework could be established requiring that protocol and setting out the means for doing so.

Third, Canadian law must explicitly prohibit any law enforcement or security practices that intentionally or recklessly expose individuals to the risk of human rights violations such as torture in Canada or abroad. Canadian law does not yet do so. We have failed to incorporate properly in a full and robust way our obligations under the United Nations Convention against Torture. That important international treaty has not been fully implemented in Canadian law. This is an important opportunity to ensure that happens.

The Chairman: I thank both of you for your presentations. That has given us a good beginning.

Senator Kinsella: I wish to begin with the issue of review, and draw attention to section 145(1). That is the section of the current legislation that has mandated the setting up of this committee, which is reviewing the act. It reads clearly that within three years after this act receives Royal Assent, a comprehensive review of the provisions and operation of this act shall be undertaken by a committee of each House.

There is no mention in the act of a further review after this review has been completed. In other words, this provision of the act will have been fulfilled once this committee completes its work, in addition to that of the parallel committee in the House of Commons. For that reason, there is no review after this. I know you are interested in something far more rigorous than this, but even this provision indicates that this kind of review will not be there. Would you comment on that please?

Premièrement, il est indispensable que le gouvernement du Canada s'assure qu'un examen complet, public et indépendant soit effectué sous une forme ou une autre. Je ne dis pas qu'il faut lancer une autre enquête, mais plutôt qu'il devrait avoir un processus d'examen public indépendant qui examinerait tous les cas de citoyens canadiens détenus à l'étranger dans ces circonstances : les cas d'allégations contre des personnes soupçonnées d'avoir participé à des activités terroristes ou de les avoir soutenues, de personnes ayant été détenues en pays étranger où leurs droits fondamentaux risquent de ne pas avoir été respectés et les cas où les circonstances laissent entendre qu'il y aurait eu participation de la part des autorités canadiennes. Cet examen doit donner lieu à des mesures disciplinaires ou à des poursuites au criminel contre quiconque aurait enfreint des politiques, des protocoles ou des lois. L'examen devrait aussi porter sur la possibilité d'établir un mécanisme d'indemnisation approprié.

Deuxièmement, il est aussi indispensable de réformer la loi. Le présent examen de la Loi antiterroriste du Canada offre une occasion de le faire. Tout en reconnaissant que les activités de renseignement et de partage de l'information entre le Canada et d'autres pays se poursuivront et que cela constitue une pratique nécessaire, le Canada doit développer des protocoles des droits de la personne auxquels seront assujettis de telles dispositions. La Loi antiterroriste pourrait servir de fondement au cadre législatif et réglementaire exigeant un tel protocole et aux moyens à prendre pour l'établir.

Troisièmement, la loi canadienne doit interdire explicitement toute pratique d'application de la loi ou sécuritaire qui exposerait des personnes, intentionnellement ou par négligence, au risque de violation des droits de la personne, par exemple la torture, au Canada ou à l'étranger. La loi canadienne ne prévoit rien en ce sens. Nous avons manqué à notre obligation d'intégrer pleinement, de façon correcte et solide, nos obligations en vertu de la convention des Nations Unies contre la torture. Cet important traité international n'a pas été pleinement intégré dans la législation canadienne. Voilà l'occasion de rectifier la situation.

Le président : Je vous remercie tous deux de votre exposé. C'est une bonne entrée en matière.

Le sénateur Kinsella : Je veux commencer par la question de l'examen, et attirer votre attention sur le paragraphe 145(1). C'est la disposition de la loi actuelle qui exige la mise sur pied de ce comité chargé d'examiner la loi. On y lit clairement que, dans les trois ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la loi doit être fait par un comité de chaque Chambre.

La loi ne dit pas que d'autres examens devront être faits après celui-ci. Autrement dit, cette disposition de la loi aura été respectée une fois que notre comité et celui de la Chambre des communes auront complété leurs travaux. Il n'y aura donc pas d'autre examen. Je sais que vous désirez quelque chose de beaucoup plus rigoureux que ce que nous faisons actuellement, mais même cette disposition précise qu'il n'y aura pas de tel examen. Qu'en pensez-vous?

Mr. Borovoy: Our view is that it is important to send out the message that the kind of intrusive powers that both of us have been talking about are unwelcome features of our law; whether or not we think they are necessary, they are not welcome. Even if we think they are necessary, they are not welcome. For that reason, it is important that we have an ongoing review, or at least a periodic review built into it. Thus, the country's attention will be focused on these violations and infringements of what we consider standard human rights and civil liberties that go on as long as the powers remain.

Senator Kinsella: I share that view. The arguments still need to be made about these powers in the tool box, some of which have not been utilized since the statute was enacted. When one uses that metaphor, very few construction workers I know carry around a jackhammer, a crane or all these kinds of heavy equipment in their tool box, but they call upon them and get them when they really need them. I noticed in your brief there was a reference to, and the suggestion made that, maybe we should repeal this act. If we repealed the act and the powers were needed in the future, Parliament has demonstrated from time to time, even as late as last week, that legislation can be quickly and expeditiously enacted.

Let us return to repealing this act. Returning to the status quo ante, what is your view?

Mr. Borovoy: You paint a very alluring picture. There are some features of the act, particularly where you talk about dismantling terrorist entities getting at property, which I find myself somewhat sympathetic to, knowing what I do about the age we live in. I do not know that we need to go as far as repeal, and I am not sure that the tool box metaphor is the best approach to this issue. I heard the argument made, if it has not been used why do you need it, and on the other side they said just in case we need it we have to have it there. I prefer the approach that says, why do we need this particular power and why do we need to go through them?

For example, we suggested that the power to put individual citizens and permanent residents on a list of terrorists no longer exists, and that the power should apply to organizations if it need apply, or to people who are not citizens and permanent residents who may live half way around the world. Consider that a good many of the people who are candidates for the list are likely to be under intensive surveillance already, thereby giving our security forces a pretty good opportunity to anticipate and intercept harmful activity in which they might engage. As far as property is concerned, there are numerous ways of trying to freeze assets and property without going so far as to put people on the list.

That is why we ask the question of how necessary that power is, and that is, I think, the more productive way to approach this, not by simply looking at whether it has been used or not used but by putting the powers in the position of justifying the need for them.

M. Borovoy : Nous pensons qu'il importe d'envoyer le message que le genre de pouvoirs intrusifs dont nous avons parlé sont des caractéristiques indésirables de notre loi; qu'on pense ou non qu'ils sont nécessaires, elles ne sont pas appréciées. Même si nous pensons qu'elles sont nécessaires, elles ne sont pas appréciées. Pour cette raison, il importe de prévoir un examen continu, ou au moins qu'un examen périodique soit prévu dans la loi. Autrement, l'attention du pays sera tournée vers ces violations de ce que nous considérons comme des libertés civiles et des droits de la personne normaux, qui se poursuivront tant que ces pouvoirs existeront dans la loi.

Le sénateur Kinsella : Je partage ce point de vue. Il reste à démontrer le besoin d'avoir ces outils dans la boîte à outils. Certains d'entre eux n'ont pas été utilisés depuis que la loi a été édictée. Pour reprendre cette métaphore, je connais bien peu de travailleurs de la construction qui se promènent avec un marteau pneumatique, une grue ou tous ces équipements lourds dans leur boîte à outils. Ils appellent pour les avoir quand ils en ont besoin. J'ai remarqué que, dans votre mémoire, il est suggéré d'abroger cette loi. Si nous abrogeons cette loi et qu'on a besoin d'avoir ces pouvoirs un jour, le Parlement a déjà montré, à l'occasion, et même pas plus tard que la semaine dernière, qu'une loi peut être adoptée rapidement.

Revenons à l'abrogation de la loi. Que pensez-vous qu'il arriverait si nous revenions à la situation antérieure?

M. Borovoy : Vous peignez un tableau qui a beaucoup de bon sens. Il y a certaines caractéristiques de la loi, surtout lorsque vous parlez de démanteler des organisations terroristes qui achètent des propriétés, auxquelles je suis assez favorable, sachant ce que je sais au sujet de l'époque où nous vivons. Je ne sais pas si nous devons aller aussi loin que l'abrogation, et je ne suis pas sûr que la métaphore de la boîte à outils soit la bonne manière d'envisager la chose. J'ai entendu des intéressés demander pourquoi nous en avons besoin si nous ne nous en servons pas. Ceux qui veulent la conserver disent qu'il faut l'avoir au cas où nous en aurions besoin. Je préfère qu'on se demande pourquoi nous avons besoin de ces pouvoirs particuliers et pourquoi nous devons les réexaminer.

Par exemple, nous avons suggéré que le pouvoir d'inscrire des citoyens et des résidents permanents sur une liste de terroristes soit aboli, et que ce pouvoir se limite aux organisations en cas de besoin, ou aux gens qui ne sont ni citoyens ni résidents permanents qui vivent peut-être aux antipodes. Pensons qu'un bon nombre des candidats à cette liste sont probablement déjà l'objet d'une surveillance attentive, ce qui donne à nos forces de sécurité une bonne chance d'anticiper leurs activités nuisibles et de les empêcher. Quant à la question de la propriété, il y a bien des façons de geler les biens et les propriétés sans aller aussi loin que d'inscrire les gens sur une liste.

C'est pourquoi je pose la question à savoir à quel point ce pouvoir est nécessaire. Je pense donc que la façon la plus productive d'envisager ce problème serait non pas en regardant simplement si ces pouvoirs ont été utilisés ou non, mais en faisant en sorte qu'on soit obligé de justifier un recours à ces pouvoirs.

Mr. Neve: I want to add to that question. At the time Bill C-36 was making its way hurriedly through the legislative process in 2001, Amnesty International and many organizations repeatedly asked the government to make the case. We need the analysis; we need to understand what the gaping holes in Canada's current laws are such that this legislation, with many aspects that are draconian and harmful to human rights, is necessary. We never saw that at the time, and we continue to feel that is missing. Hopefully, through your review process you are able to press for some of that and may get answers to it. It is still very much lacking. That is one reason why many organizations put this recommendation out there. We have still not heard the case. Many organizations feel it was not necessarily gaping holes in legislation, but not enough funding here or an improvement needed in intelligence gathering there, and those were the real problems with respect to Canada's anti-terrorism practices.

Amnesty International does not say repeal, but parts of the act at a minimum need to be repealed. I have highlighted a couple of small pieces; things that need to be taken out of the definition, and things around the notion of what kind of information and evidence can be withheld in legal proceedings. Aspects of the act need to be reformed to ensure conformity with human rights obligations. Then there is the question of, what about all this stuff that is happening outside the act? I think this ties into the concern expressed from many quarters that goes further than saying, the act is not being used, is it so necessary? This concern is expressed as, the act is not being used but there is a lot of action happening outside of this act: What does that tell us about the need for this legislation if even with the legislation the practices are happening through our security certificate process or through the growing concern about what is happening abroad in places like Syria? Does that even further highlight that this act does not fit the need?

We felt there was something important in the anti-terrorism act which has unfortunately proven to be more theoretical than real. The act, although imperfect, marked a shift towards Canadian practice focusing more on justice and bringing people to justice for crimes, such as terrorist activities, rather than the long-standing reliance on our immigration system to simply get rid of people, which does no good to anyone. It either exposes the individual concerned to injustice or gives rise to the very likely possibility they will escape justice. We hoped this act would be a departure from that practice, and would see Canadian practice start to focus on ensuring that there is justice and prosecutions here within our own court system in ways that comply with basic human rights standards. That has proven more theoretical than

M. Neve : J'ai quelque chose à ajouter. Au moment où le projet de loi C-36 franchissait rapidement les étapes de la procédure législative, en 2001, Amnesty internationale et bon nombre d'organismes ont demandé à maintes reprises au gouvernement de justifier un tel besoin. Nous avons besoin d'une analyse. Nous avons besoin de comprendre les lacunes de la législation canadienne actuelle qui font que cette loi, avec toutes ses facettes draconiennes et dangereuses sur le plan du respect des droits de la personne, est nécessaire. Cela n'a pas été fait à l'époque, et nous continuons de croire qu'il faudrait le faire. Espérons que votre processus d'examen vous permettra de demander que ce soit fait, au moins en partie, et qu'on aura des réponses. Ce besoin n'a pas été comblé. C'est l'une des raisons qui ont amené beaucoup d'organismes à formuler cette recommandation. On n'a pas encore eu de justification. Bon nombre d'organismes croient que ce n'étaient pas nécessairement les lacunes de la législation qui étaient en cause, mais plutôt l'insuffisance de financement et la nécessité d'améliorer la capacité des services de renseignement — que c'étaient là les vrais problèmes en ce qui concerne les pratiques antiterroristes du Canada.

Amnistie internationale ne demande pas que la loi soit abrogée, mais il faut au moins que des éléments de la loi le soient. J'ai mis en évidence quelques petits bouts, des choses qu'il faudrait supprimer des définitions et des choses concernant le genre d'information et de preuves qui peuvent être retenues aux fins d'un procès. Certaines facettes de la loi doivent être réformées pour assurer sa conformité avec nos obligations en matière de droits de la personne. Ensuite, on peut se demander ce qui se passe avec tout ce qui se produit et qui n'est pas visé par la loi. Je pense que c'est pertinent dans le contexte des préoccupations exprimées par bien des intéressés qui ne se contentent pas de demander pourquoi la loi est nécessaire si l'on ne s'en sert pas. Ces préoccupations ont plutôt trait au fait que cette loi ne sert pas et que beaucoup de choses se passent qui ne sont pas visées par cette loi. Que pouvons-nous donc conclure au sujet de la nécessité de cette loi si, même avec une telle législation, il faut recourir au processus d'émission d'attestation de sécurité ou si des choses comme la situation en Syrie demeurent de plus en plus préoccupantes? Est-ce que cela ne démontre pas que cette loi ne correspond pas aux besoins?

Nous pensions qu'il y avait quelque chose d'important dans la loi antiterroriste qui s'est malheureusement avéré plus théorique que concret. La loi, bien qu'imparfaite, marquait un changement d'orientation vers une pratique plus axée sur la justice et sur la poursuite de criminels, coupables par exemple d'activités terroristes, plutôt que sur la pratique de longue date qui consistait, pour notre système d'immigration, à simplement se débarrasser des gens, ce qui n'est utile pour personne. Cela peut soit exposer la personne visée à une injustice ou lui donner la chance d'échapper à la justice. Nous espérions que cette loi mettrait un terme à cette pratique et que nous verrions le Canada commencer à veiller à assurer que des poursuites soient intentées ici, au sein de notre système de justice pénale, d'une façon qui

real, but it would be one caution in terms of not wanting to totally abandon what the Anti-terrorism Act seeks to accomplish.

Senator Kinsella: I like very much your idea of the need to set in place human rights protocols to be followed by those agents of the state who exercise any of the powers under the statute.

We can talk about it in relation to this. You drew our attention to the International Covenant on Civil and Political Rights, and Article 4 in particular. This article says that in times of national emergency, even when the life of the nation itself is threatened, there are certain human rights that are not to be abrogated, and one of those refers to section 7, torture. People have a right to be free from torture even in times when the life of the nation itself is threatened.

Article 4 is very interesting in that it also says there is to be no discrimination because of race and religion, et cetera. We have had a lot of discussion in this committee around the question of racial profiling. In the absence of a human rights protocol, we can understand the concern that is being expressed by those who feel or perceive themselves to be victimized by racial profiling, which is not justifiable even in times of national emergencies. It is never justifiable according to the covenant to which we subscribe.

I have been disturbed that now and again there is reference to torture. That is the term used. Others may use language such as the creative terminology of "extraordinary rendition" that you mentioned. We have to be vigilant not to be caught by things as simple as language such as "vigorous" interrogation, and words or phrases of that sort. I would be less concerned if the ideas that you brought forward would have to be expressed with a legislative foundation and human rights protocols.

Could you speak to some of those issues?

Mr. Neve: I agree with your concerns; they are critical ones. Two key recommendations come out of what you have expressed. The first is the notion of the human rights protocol. It would certainly need to have a legislative foundation that makes it an obligation so that it is not just a possibility but something required of the RCMP, CSIS and any other security agencies.

Second, we need to get our legislative house in order when it comes to the issue of torture. There is not yet a clear statement in Canadian law that says no one in any circumstances should ever be sent back to the waiting hands of a torturer. International law requires that of us, in addition to the provisions you have just highlighted.

The UN convention against torture, which Canada ratified in 1987, similarly says that torture is always without justification. You can never excuse it. It goes on to state explicitly that it includes sending people back to torture, and you are complicit in the torture if you willingly do that.

respecte les normes en matière de droits de la personne. Cela s'est avéré plus théorique que concret, mais ce serait là un des éléments sur lesquels il faudrait se montrer prudent, en ce sens qu'il ne faut pas renoncer à tout ce que la Loi antiterroriste permet d'accomplir.

Le sénateur Kinsella : J'aime beaucoup votre idée d'établir des protocoles en matière de droits de la personne qui devrait être appliqués par les agents de l'État qui exercent l'un ou l'autre de ces pouvoirs conférés par la loi.

Nous pouvons en parler sur ce point bien précis. Vous avez attiré notre attention sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et sur l'article 4 en particulier. Cet article dit que, en cas de danger public exceptionnel, même quand l'existence de la nation elle-même est menacée, certains droits de la personne ne doivent pas être abolis, notamment en ce qui concerne la torture, mentionnée à l'article 7. Les gens ont le droit de ne pas être exposés à la torture, même quand l'existence de la nation elle-même est menacée.

L'article 4 est très intéressant en ce sens qu'il précise aussi qu'il ne doit pas y avoir de discrimination fondée sur la race, la religion, et cetera. Notre comité a beaucoup discuté de la question du profilage racial. En l'absence d'un protocole des droits de la personne, nous pouvons comprendre les préoccupations de ceux qui se sentent victimes de profilage racial, ce qui n'est pas justifiable même en temps de danger public exceptionnel. Ce n'est jamais justifiable, selon le pacte dont nous sommes signataires.

Cela me dérange d'entendre parler de torture. C'est le terme qu'on utilise. D'autres emploient une terminologie créative et parlent plutôt de renvoi extraordinaire, comme vous avez dit. Nous devons prendre garde de ne pas nous laisser prendre par des termes du genre interrogation vigoureuse. Je serais moins inquiet si les idées que vous avez formulées étaient inscrites dans la loi et dans un protocole des droits de la personne.

Pourriez-vous nous en dire plus long?

M. Neve : Je partage vos préoccupations; elles sont fondamentales. Deux recommandations clés peuvent être tirées de ce que vous venez de dire. La première est l'idée d'un protocole des droits de la personne. Il faudrait certainement un fondement législatif à ce protocole, de manière à en faire une obligation et non seulement une possibilité. Il faudrait que la GRC, le SCRS et tout autre organisme sécuritaire soient tenus de l'appliquer.

Deuxièmement, nous devons faire de l'ordre dans nos mesures législatives sur la question de la torture. Il n'existe pas encore d'énoncé clair dans la loi canadienne voulant que personne, en aucune circonstance, soit jamais renvoyé là où l'attend la torture. Or, le droit international nous oblige à le faire, en plus des dispositions dont vous venez de parler.

La convention de l'ONU contre la torture, que le Canada a ratifiée en 1987, dit aussi que la torture n'est jamais justifiée, qu'on ne peut jamais l'excuser. Elle dit aussi explicitement que cela inclut le renvoi de gens où ils seront torturés, et qu'on se rend complice de torture si l'on agit ainsi sciemment.

Frequently, and as recently as last week when Canada's record of compliance with the convention received its five-year periodic review, the UN has consistently chastised Canada for its failure to live up to that obligation, and has highlighted that as a concern in itself. It went on to state that we need to expect more of Canada. On this world stage where there is so much happening on so many fronts to erode the critical protection against torture, when a government such as Canada gets up in front of a UN committee and expresses those same sentiments, it is incredibly detrimental.

Torture is still a plague on this planet, and Canada should be doing everything to eradicate it. In section 12, our Charter of Rights and Freedoms provides a clear protection against torture, framed as cruel treatment in Canada, but we are missing that companion piece that clearly states that Canada should never in any circumstances send people back to face torture, even in security cases. We should turn to the Anti-terrorism Act's illusory promise of justice. Instead of sending someone off to the torture chamber, the prosecution should be launched here, if we have concerns. That is what the act was supposed to be about, and it is not delivering on that promise.

The Chairman: Thank you very much. This was an enlightening and important beginning.

Senator Joyal: My question is more on the level of principle than on the very precise elements of the legislation. You have covered many of those aspects that we have been studying with other witnesses whose briefs or testimony you might have had the opportunity to read.

I would like to come back to what I call the "philosophical envelope" of this bill, which is essentially based on the pre-eminent witnesses that we have heard at the beginning of our hearings about the right to security.

According to that approach, the right to security trumps all the other rights on the basis that if you do not have the right to security, all the other rights are meaningless, such as freedom of expression, freedom of association, freedom of conscience and so on. We are more or less trapped into the philosophy that, if we want to guarantee the right to security, we will easily accept that some of the other rights might be trumped, curtailed, suspended or limited in their application.

We have asked that question of various witnesses along the line, but we are still wrestling with what I think is a clear appreciation of what we mean by the "right to security." To me, that is not entrenched in the Charter. There is no such thing in the Charter as the right of the state to security. When we say "right to security," it is essentially the right of the state to maintain the right to security. As an individual, I want security against police search, investigation, wiretapping and arrest without reason and so forth. However, when we talk about the right to security, we are talking about the right of the state to security, and the responsibility of the state to maintain its continuity. That is essentially what there is in the definition of terrorism. Terrorism, as you read it and essentially, as I

L'ONU a fréquemment reproché au Canada, et elle l'a fait pas plus tard que la semaine dernière, quand elle a effectué l'examen quinquennal du respect de la convention par le Canada, de ne pas se conformer à cette obligation, et elle l'a souligné comme étant une préoccupation en soi. Elle a également affirmé qu'il fallait attendre davantage du Canada. Sur la scène mondiale, où tant de choses se produisent sur tant de fronts qui risquent d'affaiblir la protection contre la torture, quand un gouvernement comme le Canada prend la parole devant un comité de l'ONU pour exprimer ces mêmes sentiments, c'est extrêmement nuisible.

La torture demeure endémique sur notre planète, et le Canada devrait tout faire pour la faire disparaître. À l'article 12, notre Charte des droits et libertés assure clairement la protection contre la torture au Canada, sous le terme de traitement cruel, mais il nous manque un autre document qui préciserait que le Canada ne doit jamais, en aucune circonstance, renvoyer des gens là où les attend la torture, même quand la sécurité est en jeu. Nous devrions plutôt appliquer l'illusoire promesse de justice de la Loi antiterroriste. Plutôt que d'envoyer quelqu'un à la torture, les poursuites devraient être lancées ici, si nous soupçonnons la personne. Voilà ce que la loi était censée faire, et elle ne tient pas cette promesse.

Le président : Merci beaucoup. C'est un début important qui nous a éclairés.

Le sénateur Joyal : Ma question porte davantage sur le principe que sur des éléments précis de la loi. Vous avez traité de beaucoup de ces aspects que nous avons étudiés avec d'autres témoins, dont vous avez peut-être lu les mémoires ou les témoignages.

J'aimerais revenir à ce que j'appelle l'« enveloppe philosophique » de ce projet de loi, essentiellement fondée sur les témoignages des témoins importants que nous avons entendus au cours de nos audiences sur le droit à la sécurité.

En vertu de ce principe, le droit à la sécurité a préséance sur tous les autres droits. Cela part du principe que, si l'on n'a pas droit à la sécurité, tous les autres droits deviennent sans aucune valeur, comme ce serait le cas de la liberté d'expression, d'association, de conscience, ainsi de suite. Nous sommes plus ou moins acculés à une idéologie selon laquelle, si nous voulons garantir le droit à la sécurité, nous accepterons facilement que certains autres droits soient bafoués, restreints, suspendus ou limités.

Nous avons posé la question à différents témoins au cours de nos travaux, mais nous n'avons pas encore, selon moi, de définition nette de ce que nous voulons dire par « droit à la sécurité ». Pour moi, ce n'est pas inscrit dans la Charte. Il n'y a rien de tel, dans la Charte, que le droit de l'État à sa sécurité. Quand on dit « droit à la sécurité », il s'agit essentiellement du droit de l'État de maintenir le droit à la sécurité. En tant que personne, je veux qu'on me protège contre des fouilles policières, des enquêtes, l'écoute électronique, l'arrestation sans raison, et j'en passe. Cependant, quand on parle de droit à la sécurité, on parle du droit de l'État à la sécurité, et de la responsabilité de l'État de se maintenir. C'est essentiellement ce qu'on trouve dans la définition du terrorisme. Le terrorisme, essentiellement,

understand it, is "... intimidating the public or a segment of the public with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, a government or domestic or international organization to refrain from doing any act."

In other words, it is to overthrow the government; that is essentially what people understand about terrorism.

For that reason, an important element to establish is where we draw the line, before we start looking into some of the operational aspects of "the right to security."

Mr. Borovoy: I like to think of my role here as one of questioning some of this conceptualism. I do not buy this way of resolving problems. You cannot determine in the abstract whether security trumps liberty or liberty trumps security. The question must be determined in factual context because, of course, there is truth in the proposition that without security, you cannot enjoy liberty. There is also truth in the proposition that without liberty, security becomes less desirable.

For that reason, the real question is how much of each do we want in what situations. That has to be approached context by context, to try to strike the most sensible balance it is possible to strike. In each situation of that kind, those who seek to intrude further on liberty should be required to justify why the demands of security require it. It is an ongoing and never-ending balancing exercise and cannot, in my view, be properly dealt with as an abstract proposition.

Mr. Neve: To add to that, I urge that you look to the international human rights system to provide the answer. Senator Kinsella referred earlier to article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which is a key piece of the puzzle.

The international human rights system was drafted with security in mind in the aftermath of World War II. Devastation, carnage, insecurity, violence and genocide were on the minds of everyone involved in drafting those treaties, along with the recognition that states must be able to take action to protect their citizens. The system, therefore, was set up with some rights recognized in themselves as being rights that we must constantly inherently balance against notions of security.

There are other rights, not of that description but subject to the extraordinary derogation power that Senator Kinsella was referring to earlier, that allow the state, if it can demonstrate a real public emergency, to encroach temporarily upon the enjoyment of those rights. There is a third category of rights that, no matter what, no matter how, no matter the circumstances, the state can never violate. They include the right to life, to freedom of religion and to protection against torture.

d'après ce que je comprends, c'est « ... intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou [...] contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir... »

Autrement dit, c'est renverser le gouvernement; c'est essentiellement ce que les gens comprennent du terrorisme.

Pour cette raison, il importe de bien préciser où tracer la ligne avant de commencer à discuter de certains aspects opérationnels du « droit à la sécurité ».

M. Borovoy : J'aime à penser que mon rôle ici est de remettre un peu en question la façon de concevoir les choses. Je ne crois pas que ce soit la façon de résoudre les problèmes. On ne peut pas déterminer abstraitement si la sécurité a préséance sur la liberté ou si c'est la liberté qui a préséance sur la sécurité. La question doit être déterminée dans un contexte factuel parce que, bien sûr, il y a du vrai dans l'affirmation que, sans sécurité, on ne peut pas jouir de la liberté, mais il y a aussi du vrai dans l'affirmation que sans la liberté, la sécurité devient moins désirable.

Pour cette raison, la vraie question est de savoir à quel point nous voulons l'un ou l'autre dans quelle situation. Il faut étudier la question dans un contexte à la fois, pour tenter d'établir le meilleur équilibre possible. Dans toutes les situations de ce genre, ceux qui cherchent à réduire les libertés devraient être tenus de démontrer que c'est nécessaire pour des raisons de sécurité. C'est un exercice d'équilibrage constant et sans fin qui ne peut pas, à mon avis, être abordé convenablement à partir d'une proposition abstraite.

M. Neve : Par ailleurs, je vous recommande d'examiner le système international d'application des droits de la personne pour avoir la réponse. Le sénateur Kinsella a parlé plus tôt de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est un élément clé du casse-tête.

Le système international d'application des droits de la personne a été rédigé avec pour préoccupation première la sécurité dans le contexte de l'après-guerre, après la Seconde Guerre mondiale. La dévastation, le carnage, l'insécurité, la violence et le génocide étaient dans l'esprit de tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ces traités, parallèlement à la reconnaissance que les États doivent pouvoir prendre des mesures pour protéger leurs citoyens. Le système a donc été établi en partant du principe que certains droits doivent constamment, intrinsèquement, être équilibrés par rapport aux notions de sécurité.

Il existe d'autres droits qui sont sujets au pouvoir de dérogation extraordinaire dont le sénateur Kinsella a parlé tout à l'heure, qui permettent à l'État, s'il peut démontrer qu'il existe un véritable danger public exceptionnel, de restreindre temporairement la jouissance de ces droits. Il y a une troisième catégorie de droits que l'État ne peut jamais violer, quelles que soient les circonstances. Ce sont notamment le droit à la vie, à la liberté de religion et à la protection contre la torture.

I would underscore that the system is cognizant of, and pays attention to, the very tension that you have described. The notion that we hear from many corners, that somehow we have to look outside the human rights system to figure out how to deal with security is, I would suggest, a non-starter.

Senator Joyal: You have raised the issue of the international obligations of Canada in relation to torture. Perception has been created in some milieux that Canada has not sufficiently played an international leadership role to promote respect of human rights in the context of "the threat." There has been a period of time in which public opinion has been regularly conditioned to expect an attack. The threat of an imminent attack has created in people's minds an expectation that we should temporarily let the "police forces" do its work to come to terms with the terrorist threat.

How would you define Canada's international obligations in that context? Are you satisfied that, in the last few years, Canada has played a leadership role to maintain respect for, and preoccupation with, human rights in the context of the psychological war against terrorism?

Mr. Borovoy: One of the most important features of providing, or attempting to provide, leadership internationally is the example that you set domestically. Where you have powers that have not been demonstrated to be needed to deal with the security threat, then we forfeit our position or our aspiration to provide leadership in that critical area.

In this connection, I would like to give you an interesting example that I did not have occasion to mention earlier. We created in Bill C-36 an additional power for the police to engage in electronic bugging. As you know, Senator Joyal, that is a serious intrusion on personal privacy. We expanded it to cover all these new offences that were created. Yet, without this additional power, CSIS had the power, subject to certain safeguards, to use electronic bugging to monitor what the Canadian Security Intelligence Service Act calls, activities in support of acts of serious violence for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state.

What conceivable act, preparatory to terrorism, is not included in that terminology? That terminology is so wide it could enable CSIS to monitor people who are fighting terrorism.

That being the case, what is this act accomplishing? The police have this additional power, and that means that the key safeguard we have in relation to CSIS, which is the Security Intelligence Review Committee, SIRC, does not have its review function where the police are concerned. I do not know if this is

Je souligne que le système tient compte de la tension que vous avez décrite. L'idée souvent colportée que, d'une façon ou d'une autre, il faut examiner la question hors du contexte du système d'application des droits de la personne pour déterminer comment traiter les questions de sécurité est selon moi la meilleure façon de ne pas avancer.

Le sénateur Joyal : Vous avez soulevé la question des obligations internationales du Canada relativement à la torture. Dans certains milieux, on a créé la perception que le Canada n'a pas fait preuve d'assez de leadership à l'échelle internationale pour promouvoir le respect des droits de la personne dans le contexte de « la menace ». Durant un certain temps, la population était souvent conditionnée à l'idée qu'il fallait s'attendre à une attaque. La menace d'une attaque imminente a créé chez les gens l'impression qu'il faudrait temporairement laisser les forces policières faire leur travail afin qu'on puisse contrer la menace terroriste.

Comment pourriez-vous définir les obligations internationales du Canada dans ce contexte? Croyez-vous que, au cours des dernières années, le Canada a joué un rôle suffisamment fort pour maintenir le respect des droits de la personne, et l'idée qu'il faut les respecter, dans le contexte de la guerre psychologique contre le terrorisme?

M. Borovoy : L'une des caractéristiques les plus importantes du leadership dont on peut faire preuve, ou tenter de faire preuve, à l'échelle internationale, est l'exemple qu'on donne chez soi. Quand on a des pouvoirs pour traiter la menace à la sécurité qui n'ont pas été démontrés comme étant nécessaires, on n'est plus en position de faire preuve de leadership dans ce domaine critique, et on ne peut plus y aspirer.

Dans cette veine, j'aimerais vous donner un exemple intéressant que je n'ai pas eu l'occasion de mentionner plus tôt. Nous avons créé, avec le projet de loi C 36, un pouvoir additionnel qui permet à la police de faire de l'écoute électronique. Comme vous le savez, sénateur Joyal, c'est là une grave intrusion dans la vie privée. Nous avons accru ce pouvoir pour qu'il s'applique à toutes ces nouvelles infractions qui étaient créées. Pourtant, sans ce pouvoir additionnel, le SCRS avait le pouvoir, moyennant certaines mesures de sauvegarde, d'utiliser l'écoute électronique pour surveiller ce qui s'appelle, selon la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger.

Quel acte visant à préparer un acte de terrorisme pourrait ne pas être inclus dans cette définition? La terminologie est tellement vague qu'elle pourrait permettre au SCRS de mettre sous écoute des gens qui luttent contre le terrorisme.

Donc, qu'est-ce que cette loi permet de faire? La police a des pouvoirs additionnels, et cela signifie que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le CSARS, qui constitue notre principale mesure de sauvegarde relativement au SCRS, n'a plus de fonction de surveillance quand

deliberate — I am just saying it is the result — but it has enabled CSIS to do an end run around the safeguard that was put in place to deal with this kind of intrusive intelligence-gathering.

That is only one of many examples — our material highlights others — where we have failed to provide that critical example we should provide if we aspire to any position of leadership in the world.

Mr. Neve: I agree with Mr. Borovoy. We have to be scrupulously attentive to our record on the domestic front, first. First, the basic rights of individuals who are impacted by Canadian security operations need to be protected. Second, we have that special responsibility on the world stage. When Canada does not take a firm stand against torture in the war on terror, when the Canadian approach to the definition of terrorist activities may set the ground for racial and ethnic profiling, when Canadian practices in security certificates or under the Evidence Act promote secrecy and possibly lead to unfair trials, and on and on, those are serious issues of concern domestically.

When you take that to the international level, you recognize there are nations all over the world who, as they craft their own laws and policies, look to Canada and say, “Canada is willing to go down that road” — nudge, nudge, wink, wink — “it must be fine for us to do so as well.” Those are, of course, countries with a much less stellar human rights record than Canada has. In those contexts, the human rights impacts and consequences will be much more devastating. Canada’s ability to turn around later and stand up to those practices, and criticize them with clear credibility and moral authority, is significantly compromised.

Senator Jaffer: You have given us a great deal to think about. I was interested, Mr. Borovoy, in what you said about the listing provision, and not listing Canadians or permanent residents. The challenge, and I may be wrong, is that the UN requires us to list. The additional challenge is, as an example, students in our country who are from abroad may be scrutinized more and seen more as foreigners, which could lead to them being recruited. I would like your opinion on this.

Mr. Neve, I also welcome you here and recognize the work you have done with Mr. Arar, and the support you received in bringing him there. I want to thank you for all that work.

With regard to what you said about human rights and Canada’s record, I have some angst. Canada has a great record until there is some kind of emergency, such as the issue of the Japanese or Italians during the Second World War. We are not proud of what happened to them. Now it is the turn of the Muslims and the Arabs to come under scrutiny. I am interested in

la police est en cause. Je ne sais pas si c’était délibéré, je dis simplement que c’est là le résultat. Quoi qu’il en soit, cela a permis au SCRS de contourner l’exigence de mesure de sauvegarde qui avait été imposée pour la cueillette de renseignement par des moyens aussi intrusifs.

Ce n’est qu’un exemple parmi de nombreux autres — nos documents en soulignent d’autres — où nous n’avons pas joué le rôle exemplaire et déterminant que nous devrions jouer si nous aspirons à un titre quelconque de chef de file dans le monde.

M. Neve : Je suis d’accord avec M. Borovoy. Nous devons d’abord être extrêmement attentifs à notre bilan intérieur. En premier lieu, nous devons protéger les droits fondamentaux des personnes touchées par les opérations de sécurité canadiennes. En deuxième lieu, nous avons une responsabilité particulière sur la scène mondiale. Lorsque le Canada ne prend pas fermement position contre la torture dans la lutte au terrorisme, lorsque l’approche canadienne pour définir les activités terroristes autorise le profilage racial et lorsque les pratiques canadiennes en matière de certificats de sécurité ou en vertu de la Loi sur la preuve au Canada favorisent le secret et peuvent mener à des procès inéquitables, sans parler du reste, il s’agit là de questions graves qui sont préoccupantes au plan interne.

Au plan international, nous devons être conscients que certains pays, au moment de formuler leurs propres lois et politiques, se tournent vers le Canada et se disent : « Le Canada est prêt à emprunter telle voie, alors nous avons sans doute aussi le droit de faire de même. » Évidemment, il s’agit de pays dont le bilan en matière de droits de la personne est beaucoup moins reluisant que celui du Canada. Dans ces pays, les conséquences pour les droits de la personne seront beaucoup plus dévastatrices. Par la suite, la capacité du Canada d’adopter une position différente et de s’opposer à de telles pratiques, voire de les critiquer en disposant d’une crédibilité et d’une autorité morale évidentes, est nettement compromise.

Le sénateur Jaffer : Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. Monsieur Borovoy, j’ai été intéressé par vos propos au sujet de la disposition permettant d’établir une liste sur laquelle ne figure aucun citoyen canadien ni aucun résident permanent. Le problème, sauf erreur, c’est que l’ONU nous oblige à établir une telle liste. Un problème additionnel qui se pose pour nous, à titre d’exemple, c’est que les étudiants venus d’ailleurs qui séjournent dans notre pays peuvent faire l’objet d’un examen plus poussé et peuvent être considérés davantage comme des étrangers, au point d’être recrutés. J’aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

Monsieur Neve, je vous souhaite également la bienvenue au comité et j’apprécie le travail que vous avez effectué auprès de M. Arar de même que le soutien dont vous avez bénéficié tout au long des démarches qui le concernent. Je tiens à vous remercier de tous vos efforts.

En ce qui concerne vos propos sur les droits de la personne et sur le bilan canadien, j’éprouve une certaine culpabilité. Le Canada a un bilan extraordinaire sauf en cas de situation d’urgence, comme cela a été le cas pour les Japonais ou les Italiens au cours de la Seconde Guerre mondiale. Nous ne sommes pas fiers de ce qui leur est arrivé. Aujourd’hui, c’est au

what you said about the human rights protocol. I would appreciate hearing of any other country that is looking at this so we could look their work.

My related question is on racial profiling. I know you work closely with the community. The committee has repeatedly dealt with issues of racial discrimination in the context of anti-terrorism and, in particular, with authorities singling out individuals for greater scrutiny based on religious or ethnic characteristics.

Could you clarify your organization's experience in racial profiling and whether you have seen evidence that it has been occurring? What are you hearing with respect to racial profiling?

Mr. Borovoy: As for the UN obligation to list, you will recall from my comments that I did not focus on the obligation to list per se. I simply said it should not include citizens and permanent residents as individuals. Organizations are another question. To that extent, we would probably be home-free as far as any obligation such as that is concerned.

As for the additional safeguards proposed — having a public advocate attend the in camera sessions where these decisions are being made and deliberated, and the fact that listing has to be vetted by a court before it takes effect — I do not see any reason why those safeguards could not be done in international comity.

Mr. Neve: With respect whether there is an example of a human rights protocol adopted by another government to look to, there is not one to Amnesty International's knowledge. We are calling on the Canadian government to return to the notion of asserting and demonstrating leadership on the human rights front. It would be a tremendously valuable contribution to the international efforts within the UN system and non-governmental organizations. The need for a better framework and stronger legislative tools to ensure that human rights are not left behind in counter-terrorist efforts has been expressed by a number of states as well.

With respect to racial profiling, I wish that Amnesty International had the resources or the ability in the last two or three years to do a comprehensive piece of research. We hear it frequently. All I can share with you at this point is anecdotal.

Good work is happening within the community. I have seen an early draft of a report that the Council on American-Islamic Relations Canada has prepared called "Presumption of Guilt." I am not sure if they are scheduled to appear before you or not. They are hoping to. It is a tremendous piece of work, and it is the result of their comprehensive survey of the community and gathering, documenting and analyzing the information.

tour des Musulmans et des Arabes de faire l'objet de notre attention. Je suis intéressé par vos propos au sujet du protocole relatif aux droits de la personne. J'aimerais savoir s'il y a un autre pays qui se penche sur cette question, afin que nous puissions étudier ses travaux.

Mon autre question concerne le profilage racial. Je sais que vous travaillez en étroite collaboration avec ce milieu. À de nombreuses reprises, le comité s'est penché sur des questions de discrimination raciale dans le contexte de la lutte au terrorisme et, en particulier, sur le fait que les autorités décident de soumettre à un examen plus approfondi certaines personnes choisies en fonction de caractéristiques religieuses ou ethniques.

Pourriez-vous préciser l'expérience de votre organisation en matière de profilage racial et nous dire si vous possédez des preuves que cela se produit? Que vous dit-on à ce sujet?

M. Borovoy : Au sujet de l'obligation que fait l'ONU d'établir une liste, vous vous rappellerez que, dans mes observations, je n'ai pas parlé de l'obligation d'établir une liste comme telle. J'ai simplement dit que les citoyens et les résidents permanents ne devaient pas y figurer à titre de personnes. Le cas des organisations est une autre affaire. Dans cette mesure, nous n'aurions sans doute aucun souci à nous faire relativement à une obligation de cette nature.

Quant aux mesures de protection additionnelles proposées — à savoir qu'un défenseur du bien public assiste aux séances à huis clos au cours desquelles on délibère et on prend des décisions, et qu'une telle liste doit faire l'objet d'un examen attentif de la part d'un tribunal avant d'entrer en vigueur —, je ne vois pas pourquoi ces mesures ne pourraient pas être adoptées par un comité international.

M. Neve : Pour ce qui est d'un exemple de protocole relatif aux droits de la personne qui aurait été adopté par un autre gouvernement et que vous pourriez étudier, Amnesty internationale n'en connaît pas. Nous prions le gouvernement canadien de faire preuve encore une fois de leadership dans le domaine des droits de la personne. Il ferait alors une contribution extrêmement valable aux efforts internationaux réalisés au sein de l'ONU et des organisations non gouvernementales. De nombreux États ont également exprimé la nécessité de disposer d'un meilleur cadre et de mesures législatives plus fermes afin que les droits de la personne ne soient pas négligés dans les activités de lutte contre le terrorisme.

Pour ce qui est du profilage racial, j'aurais aimé qu'Amnistie internationale possède les ressources ou la capacité de procéder à une recherche poussée au cours des deux ou trois dernières années. On entend parler souvent de cette question. Pour l'instant, je peux seulement vous faire part de certaines anecdotes.

Il se fait du bon travail dans notre milieu. J'ai pris connaissance de la version préliminaire d'un rapport rédigé par le conseil canadien de relations américano-islamiques et intitulé « Presumption of Guilt » (présomption de culpabilité). J'ignore si le conseil doit témoigner ou non devant votre comité. Le conseil espère le faire. Ce rapport, des plus intéressants, résulte d'une étude poussée de notre milieu ainsi que de la collecte, de la documentation et de l'analyse de renseignements.

If you are not scheduled to hear from that group, I would recommend it as a valuable source of thoughtful and careful effort to gather this information, analyze it and draw some conclusions.

Senator Andreychuk: I thank the witnesses for coming today and bringing up a point this committee has to wrestle with.

I want Mr. Borovoy to expand. You said the obligations to inform were troublesome. Rather than getting into specific sections, you can be caught assisting, aiding, and abetting, and you would not know it because you simply have an association with someone.

How do we get around those sections beyond the one you indicated, the listed organizations? Are you concerned about some of the other associations?

In other words, I may live next to someone and see some strange activity, but I would never think it was terrorist activity. Today I have to consider that possibility. I have to build that in, and yet I am in no way an expert on that.

Am I always obliged to disassociate myself, not to talk to my neighbours and not to talk to people? Is it a chill effect? Are you talking about more than the obligation to inform?

Mr. Borovoy: I know better than to try to give you legal advice, so I will not go in that direction.

I would like to spell out that kind of obligation. One concern I have, if that is ever enforced more regularly and more vigorously, is that we are likely to find ourselves in a position where people inform more to protect themselves, particularly if it is left to them to determine what a terrorist group is and they cannot look to anything; as long as it includes individuals.

There is a lot of talk about racial profiling, as there should be. I can imagine a situation where, if this provision were enforced more vigorously, you would have a lot of citizens and members of the community engaging in racial profiling to protect themselves from charges.

One problem of creating an obligation to inform is that it can erode harmonious relations among people. Talk about a chill? Yes, of course, that is the concern. That is why I would put them to the test of demonstrating, when we have all these other provisions — you cannot contribute to, facilitate, or participate in all these things — why they need that as well. I question that. I worry about the mentality that produces that.

A friend of mine puts it a nice way. He says, "It is not enough for some of these people to put on a belt and suspenders" — talking about the government people — "but they also have to walk around holding their pants up." That is the kind of thing I am concerned about.

Si vous n'avez pas prévu d'entendre le conseil, je vous recommande de le faire parce qu'il s'est livré à une réflexion valable et parce qu'il a soigneusement recueilli des données, qu'il les a analysées et qu'il en a en tiré certaines conclusions.

Le sénateur Andreychuk : Je remercie le témoin de s'être présenté aujourd'hui et d'avoir soulevé un point sur lequel le comité doit se pencher.

J'aimerais que M. Borovoy nous en dise davantage. Vous avez dit que l'obligation d'informer était préoccupante. Plutôt que de contrevenir à des articles particuliers, quelqu'un peut se trouver à aider, à assister ou à soutenir l'auteur d'une infraction, sans qu'il le sache, simplement par association avec celui-ci.

Comment s'accomoder de ces articles, mis à part celui que vous avez mentionné et qui porte sur une liste d'organisations? Êtes-vous préoccupé par certaines autres associations?

Autrement dit, je peux vivre dans le voisinage de quelqu'un et être témoin de certaines activités étranges, sans jamais penser qu'il puisse s'agir d'activités terroristes. Aujourd'hui, je dois songer à cette possibilité. Je dois me faire à cette idée, sans être aucunement un expert en la matière.

Suis-je obligé de toujours rester sur la réserve et de ne pas parler à mes voisins ni aux gens? S'agit-il d'instaurer un climat de méfiance? Avez-vous en tête autre chose que l'obligation d'informer?

M. Borovoy : Loin de moi l'idée de vous donner un conseil juridique, je vais donc m'en abstenir.

Je vais tenter de m'expliquer au sujet de ce genre d'obligation. Si une telle disposition était mise en œuvre de façon plus constante et plus vigoureuse, je craindrais, entre autres, que les gens communiquent davantage de renseignements afin de se protéger eux-mêmes, particulièrement s'ils devaient décider d'eux-mêmes ce qu'est un groupe terroriste et qu'ils ne pouvaient tenir compte d'aucun autre fait, si ce n'est qu'il se compose de personnes.

On parle beaucoup de profilage racial, et c'est normal. Si cette disposition était mise en œuvre avec plus de vigueur, j'imaginerai facilement une situation dans laquelle de nombreux citoyens et membres d'une collectivité se livreraient à du profilage racial pour se disculper eux-mêmes de toute accusation.

L'obligation d'informer, entre autres conséquences, peut éroder les relations harmonieuses entre les gens. Vous parlez de climat de méfiance? Oui, bien sûr, c'est la préoccupation. C'est pourquoi je les mets au défi de montrer qu'ils ont besoin aussi d'une telle obligation lorsqu'ils possèdent déjà tant d'autres dispositions — quiconque participe, contribue aux activités d'un groupe terroriste ou les facilite —. Je mets ça en doute. Je m'inquiète de l'esprit dont s'inspire une telle obligation.

J'ai un ami qui l'exprime d'une jolie façon : « Pour ces gens — il parle du gouvernement —, il ne suffit pas de porter une ceinture et des bretelles, il faut également marcher en relevant son pantalon. » Voilà ce qui me préoccupe.

Senator Andreychuk: We passed the Public Safety Act and we gave a lot of powers in that act to the ministers that may be in charge of terrorism but they can also be responsible for other emergencies. It was after the outbreak of severe acute respiratory syndrome, SARS. In that act, we mixed terrorism together with all other emergencies.

It is such a different world. We have absolutely no idea what we are facing. We have to be armed and ready; otherwise we will be found wanting.

You say that is not the right approach because it does not take human rights into account. I agree with you. Yet, it was absolutely impossible to convince the ministers. They absolutely feel they must have these powers.

How do we convince a bureaucracy that feels it is under constant threat, and ministers who feel they will not be able to explain themselves? They have had the chill effect of 9/11. How do we get around that? You cannot engage the government. Ministers say, we need these powers.

If you say to them, "You are arming yourselves with powers that are understandable today, but tomorrow you will be back saying, "I thought of another scenario and I need more powers," how do we get off that treadmill?

Mr. Borovoy: It may help to think in the terms that we do not have to choose between everything and nothing. It may well be that in the age of terrorism, some additional power or information may have some justification. The fact that something may be justified does not mean everything they want is justified. That is the only way I can see of dealing with this.

When they come here, ask them precise questions. Why do you need this power? Why do you need this measure? Why do you need this kind of information when a person is getting on a plane? Why do you have to know their dietary or health problems? If they can give you a fair answer, that is all right, but if they cannot, I think you should put them to the test of demonstrating the need for it. That is why I say we do not have to choose between everything and nothing. A sensible approach would be open. I always like to say we can be open-minded without being open-headed. Listen to the argument, and make them demonstrate the need for it.

Mr. Neve: The critical piece here is putting the onus back on those who suggest that powers that intrude upon or violate basic rights are necessary and will give us greater security. The onus must be on them to make their case. I come back to this point about deporting suspected terrorists to torture, as an example. A number of times I have tried to press at ministerial, deputy ministerial and other levels for an answer to the proposition that I think is well founded. The proposition is that I do not see how greater security is achieved for us in Canada or globally to send a

Le sénateur Andreychuk : Nous avons adopté la Loi sur la sécurité publique, par laquelle nous avons accordé de nombreux pouvoirs aux ministres susceptibles d'avoir à faire face à des actes de terrorisme, mais également à d'autres urgences. Cela s'est produit après l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère. Cette loi porte sur le terrorisme, mais également sur beaucoup d'autres situations d'urgence.

Le monde a tellement changé. Nous n'avons absolument aucune idée de ce qui nous attend. Nous devons nous préparer et nous armer, autrement nous serons pris de court.

Vous nous dites que nous n'avons pas la bonne approche parce que nous ne tenons pas compte des droits de la personne. Je suis d'accord avec vous. Mais il a été absolument impossible de convaincre les ministres. Ils avaient absolument besoin de ces pouvoirs, à leurs yeux.

Comment convaincre une bureaucratie qui a l'impression d'être constamment menacée et des ministres qui ont l'impression de ne pas pouvoir s'expliquer? Ils ont ressenti le climat de méfiance né à la suite des événements du 11 septembre. Comment échapper à cela? Nous ne pouvons pas convaincre le gouvernement. Les ministres affirment avoir besoin de ces pouvoirs.

Si vous leur dites : « Vous vous armez de pouvoirs dans une mesure que l'on peut comprendre aujourd'hui, mais vous nous reviendrez demain en disant : « J'ai imaginé un autre scénario et j'ai besoin de pouvoirs additionnels »; il n'y a pas de fin à ce processus.

M. Borovoy : Il peut être commode de penser que nous n'avons pas à choisir entre tout et rien. Il se peut bien que, à l'époque du terrorisme, il soit justifié qu'on ait besoin de davantage de pouvoirs ou d'informations. Ce n'est pas parce que quelque chose peut être justifié que tout ce qu'ils demandent est justifié. C'est la seule façon pour moi de considérer cette question.

Lorsqu'ils se présentent devant vous, posez-leur des questions précises. Pourquoi avez-vous besoin de tels pouvoirs? Pourquoi voulez-vous obtenir telle mesure? Pourquoi avez-vous besoin de tel genre de renseignement sur une personne qui monte à bord d'un avion? Pourquoi avez-vous besoin de connaître son régime alimentaire ou ses problèmes de santé? S'ils peuvent vous donner une réponse satisfaisante, très bien; dans le cas contraire, vous devriez leur demander d'établir qu'ils en ont besoin, d'après moi. C'est la raison pour laquelle je dis que nous ne devons pas avoir à choisir entre tout et rien. Il doit être possible d'adopter une approche sensée. J'aime toujours dire que nous pouvons avoir l'esprit ouvert sans perdre la raison. Écoutez leur argument et demandez-leur d'établir qu'ils ont besoin de ce qu'ils demandent.

M. Neve : L'élément crucial, c'est d'exiger de ceux qui estiment indispensables des pouvoirs permettant d'empiéter sur les droits fondamentaux ou de violer ceux-ci qu'ils prouvent qu'ils sont nécessaires et qu'ils vont accroître notre sécurité. Il leur revient d'en faire la preuve. C'est sur ce point que je reviens lorsqu'il est question d'expulser des personnes soupçonnées de terrorisme vers des pays où, notamment, on torture. À de nombreuses reprises, j'ai exhorté un ministre, un sous-ministre ou un fonctionnaire à répondre à la proposition suivante, que je trouve valable : je ne

suspected terrorist off to be tortured, prospect number one, or to walk away scot-free in whatever country suspected terrorists are being sent to, prospect number two. How are these two prospects better than prospect number three, ensuring that they are brought to justice in fair proceedings, be it in Canada or elsewhere. That is the way forward. It is another example of not being an everything-or-nothing proposition. There is a road down the middle that conforms to basic human rights, which is a critical goal in itself, and, I would argue, that is our best bet for achieving security in the end.

Senator Andreychuk: You said not to list Canadians. Are you saying that we should list foreigners? I am with you when you said it should be organizations. Mr. Neve's point is that we are part of a global issue, and we should exercise some leadership. Why would we even put in foreign individuals, or did I misunderstand you?

Mr. Borovoy: No, you did not misunderstand me. I had a conversation with an Ottawa mandarin in the fall of 2001, when I raised the whole question of individuals. He said to me, "Would you have any difficulty with putting Osama bin Laden on the list?" I had to confess I could not get my knickers in a twist over that.

I said, "All right, what about Canadian citizens and permanent residents?" I had this discussion at the time that CSIS was created, because I said there should be a higher threshold for intrusive surveillance of Canadian citizens and permanent residents than for intrusive surveillance of foreign visitors. The question was asked of me about employees of the Soviet Embassy, for example. I found myself unable to get excited in response to that, which says this: It is not that there should be no protections for the foreign visitor, but protections do not have to be at the same level as those for Canadian citizens and permanent residents.

I remember getting into this argument and someone accused me of being inequalitarian. To a civil libertarian, that is a terrible thing to say. I remember saying to him, "You want equality, so you are going to drop the standards for everybody." I always saw that as the consequence of that kind of approach. As a result, we zeroed in much more on these extra protections for citizens and permanent residents.

Senator Andreychuk: You testified on Bill C-35, and what happened there —

Mr. Borovoy: I am impressed with your memory.

Senator Andreychuk: We expanded the definition of diplomats so they could not be scrutinized, or would not be scrutinized, in the very way you are saying. Have we accomplished that, and have we not diminished your argument?

vois pas comment la sécurité du Canada ou du monde est améliorée si l'on envoie une personne soupçonnée de terrorisme à la torture, première hypothèse, ou si on lui permet de se rendre en toute liberté dans un pays quelconque où se trouvent d'autres personnes soupçonnées de terrorisme, deuxième hypothèse. En quoi ces deux hypothèses seraient-elles préférables une troisième : veiller à ce que cette personne subisse un procès juste, au Canada ou ailleurs? Voilà la façon de faire. Elle nous fournit un nouvel exemple d'une proposition autre que tout ou rien. Il existe un juste milieu qui respecte les droits fondamentaux de la personne, qui est l'objectif essentiel par définition et, à mon avis, la meilleure façon d'assurer notre sécurité en bout de ligne.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez dit qu'on ne devait pas inscrire de Canadiens sur la liste. Laissez-vous entendre que nous devrions y inscrire des étrangers? Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il devrait s'agir d'organisations. Selon M. Neve, nous avons affaire à une situation mondiale et nous devrions faire preuve d'un certain leadership. Pourquoi devrions-nous y inscrire des personnes étrangères? Ai-je mal compris?

M. Borovoy : Vous m'avez bien compris. À l'automne 2001, je me suis entretenu avec un mandarin d'Ottawa et je lui ai soulevé toute la question des personnes. Il m'a dit : « Hésiteriez-vous à inscrire Oussama ben Laden sur la liste? » J'ai dû admettre que cela ne me poserait pas grand problème.

À mon tour, je lui ai demandé : « Très bien, mais que feriez-vous dans le cas de citoyens canadiens ou de résidents permanents? » J'ai eu cette discussion au moment de la création du SCRS parce que, selon moi, les contraintes pour procéder à de la surveillance envahissante devaient être plus élevées dans le cas de citoyens canadiens et de résidents permanents que de visiteurs étrangers. On m'a posé la même question au sujet d'employés de l'ambassade soviétique, à titre d'exemple. C'est sans grand intérêt que j'ai fourni la réponse suivante : « Ce n'est pas qu'il ne devrait y avoir aucune mesure de protection pour un visiteur étranger, mais il n'est pas nécessaire qu'elles soient identiques à celles qui s'appliquent aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. »

Je me souviens d'avoir eu cette discussion et d'avoir été accusé par quelqu'un de prôner l'inégalité. C'est là une accusation terrible à lancer à un défenseur des libertés civiles. Je me rappelle avoir répondu : « Vous souhaitez l'égalité, alors vous allez abaisser les normes pour tout le monde. » Voilà la conséquence d'une telle approche, m'est-il toujours apparu. Nous nous sommes alors concentrés sur l'addition de mesures de protection pour les citoyens et les résidents permanents.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez témoigné à l'occasion du projet de loi C-35, et ce qui s'y est produit...

M. Borovoy : Je suis impressionné par votre mémoire.

Le sénateur Andreychuk : Nous avons élargi la définition d'un diplomate de telle sorte que celui-ci ne puisse pas faire l'objet d'un examen approfondi, précisément dans le sens où vous l'entendez. Est-ce exact et votre argument n'a-t-il pas moins de portée?

Mr. Borovoy: No, because diplomats have always enjoyed a special protection that others do not. I have been around too long, but I can recall getting into arguments with RCMP people at the time that CSIS was created. I was advocating tighter standards for citizens and permanent residents. They would give me an example of someone who came across the border. He was in a hotel room, and they suspected he was up to something, but they did not have all the evidence to establish the threshold that I said they should need for citizens and permanent residents. I said, "I can understand a lower threshold for someone where you do not have the opportunity to gather the evidence, but I would insist on a higher standard for those where you do have the opportunity to gather the evidence." This response was the best way I could think of at the time of harmonizing the greatest protections you can get for people with security interests.

Senator Andreychuk: In Bill C-35, we exempted people who come here for international conferences and could be deemed to be diplomatic, and they would not be part of a diplomatic process. They could be a citizen of another country who would be cloaked, and we would have no say to the listing of their delegations, so we have given them a loophole.

Mr. Borovoy: When I testified on Bill C-35, I testified only on the power of the Mounties to keep people away from places where they wanted to demonstrate.

Senator Andreychuk: We will get you back.

Senator Day: Does it make sense for us to try to come up with a definition of terrorism that fits all circumstances? There are arguments that the definition should be broad, and I have heard, Mr. Borovoy, your comments today that it should be very narrow. The United Nations recently came to an agreement with respect to a definition of terrorism, but they seemed to be able to come to a decision only when the definition included a context. This was in relation to nuclear weapons, and the definition would include that aspect. Should we look for a lot of definitions, or should this committee make a recommendation for one definition?

Mr. Borovoy: The question you have raised is key. It is not possible to come up with a definition that will include everything in the terrorist lexicon without catching many other things in the same net. That is why I used the examples earlier of the protest in the Ukraine, the possible uprising in some of your favourite totalitarian countries and even civil disobedience in Canada. Whatever the terrorists do that is damaging is unlawful anyway. In our view, you do not need the special regime on terrorism to govern that. What you need it for, if you need it, is for the most deadly manifestations. That is why we talked about the deliberate

Mr. Borovoy: Non, parce que les diplomates ont toujours bénéficié d'une mesure de protection différente de celle d'autres personnes. Je suis dans la vie publique depuis trop longtemps; je me rappelle néanmoins certaines discussions avec des représentants de la GRC lors de la création du SCRS. Je prônais des normes plus sévères à l'endroit des citoyens et des résidents permanents. On me donnait l'exemple d'une personne qui avait traversé la frontière, qui vivait dans une chambre d'hôtel et qu'on soupçonnait de préparer quelque chose; mais on ne disposait pas de preuves suffisantes pour franchir le seuil minimal dont j'ai parlé au sujet des citoyens et des résidents permanents. J'ai dit alors : « Je peux comprendre qu'on abaisse le seuil dans le cas d'une personne au sujet de laquelle on n'a pas eu la possibilité de recueillir les preuves nécessaires, mais je maintiendrais une norme élevée dans le cas de celle au sujet de laquelle vous avez eu cette possibilité. » C'est la meilleure réponse que j'ai pu trouver à l'époque pour harmoniser les mesures de protection les plus strictes possible avec les intérêts des responsables de la sécurité.

Le sénateur Andreychuk : Le projet de loi C-35 prévoyait une exception en faveur des visiteurs qui venaient participer à des conférences internationales et qui pouvaient être considérés comme diplomates, même s'ils n'appartenaient pas au corps diplomatique. Il aurait très bien pu s'agir de citoyens étrangers qui recouraient à une couverture; mais nous n'avions rien à dire sur la composition de la liste de leur délégation; nous leur avons donc accordé une échappatoire.

Mr. Borovoy : Au cours de mon témoignage au sujet du projet de loi C-35, j'ai abordé uniquement le pouvoir de la GRC d'éligner les gens de lieux où ils souhaitaient manifester.

Le sénateur Andreychuk : Nous vous demanderons de revenir sur cette question.

Le sénateur Day : Avons-nous raison de rechercher une définition du terrorisme qui s'applique à toutes les situations? Certains font valoir que cette définition devrait être large tandis que, dans vos propos d'aujourd'hui, monsieur Borovoy, vous réclamez qu'elle soit très restrictive. Les Nations Unies se sont entendues récemment sur une définition du terrorisme, mais elles ont semblé y parvenir uniquement parce la définition comportait un contexte. Il était alors question d'armes nucléaires et la définition y faisait allusion. Devrions-nous rechercher un grand nombre de définitions, ou notre comité devrait-il recommander une seule définition?

Mr. Borovoy : La question que vous avez soulevée est essentielle. Il n'est pas possible de formuler une définition qui recouvre toutes les facettes du terrorisme sans englober beaucoup d'autres choses. Voilà pourquoi j'ai recouru plus tôt à des exemples comme les manifestations en Ukraine, un hypothétique soulèvement dans certains des pays totalitaires que vous connaissez bien, voire de la désobéissance civile au Canada. De toute manière, peu importe comment les terroristes s'y prennent pour provoquer des dommages, leurs activités sont illégales. À notre avis, vous n'avez pas besoin d'un régime juridique propre au

targeting of non-combatants for serious violence. I have great difficulty conceiving why we need to go beyond that.

Mr. Neve: I wholly agree and would highlight that the few instances where, at the UN level, there has been agreement on a definition of terrorism, that is where it has gone.

I read earlier the definition from the *UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, which states: "Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, ... when the purpose of such act ... is to intimidate ...or to compel a government...."

It does not go further into this broader, nefarious and highly problematic realm of disruption of services. This definition gives rise to all kinds of concerns about legitimate protests, dissent and even turbulent, mildly violent protests falling into a rubric of terrorism, when there may be aspects of those activities that are criminal. The notion that they should be elevated to that serious opprobrium of terrorism is dubious at best and unquestionably human-rights problematic.

Senator Day: I do not disagree with your comment on the motivation portion of our definition of "terrorist activity." It would seem strange to remove the motivation of "political, religious or ideological purposes." If that were removed, would it not broaden the definition? Is that not a limiting factor?

Mr. Neve: You would have to combine that portion with this notion we have talked about of limiting kinds of harm to the highest order concerns about violence against civilians or non-combatants. The combination of the two would narrow it in a way that would help human rights protection. I highlighted earlier the concern about including the "political, religious or ideological" piece, which is that it opens up possibilities around discrimination and profiling. Even if you have the more limited definition around what kinds of harm are captured in the definition, the "political, religious or ideological purpose" will still be there.

Senator Day: Another area on which I would like your view flows from Mr. Borovoy's comment that there is a gap in oversight for international policing for which SIRC does not have authority. Have you given any thought to the parliamentary security oversight group and whether it could achieve the broad mandate? There are a number of oversight mechanisms in various areas of government, including the Security Intelligence Review Committee and the Commission for Public Complaints Against the RCMP. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness is on record as recommending a security oversight group of parliamentarians. However, when we put that to some of our witnesses, they were not convinced that parliamentarians, even with the appropriate security clearance to ask of authorities

terrorisme pour régir de telles activités. Si vous avez besoin d'un tel régime, c'est pour les activités les plus meurtrières. C'est la raison pour laquelle nous avons parlé du ciblage délibéré de non-combattants en matière de violence grave. J'ai beaucoup de difficultés à imaginer pourquoi nous devrions aller au-delà de ça.

M. Neve : Je suis entièrement d'accord avec vous et je soulignerais que dans les quelques cas où on s'est entendu, aux Nations Unies, sur une définition du terrorisme, c'est dans ce domaine.

J'ai déjà lu la définition retenue par les Nations Unies dans la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, qui dit : « Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil [...], lorsque [...] cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement [...] ».

Cette définition ne va pas plus loin dans le domaine élargi, infâme et grandement problématique de la perturbation des services. Cette définition donne lieu à toutes sortes de préoccupations au sujet de manifestations légitimes aussi bien que de manifestations d'opposition, parfois turbulentes, voire marquées d'une légère violence, qui relèveraient du terrorisme et dont certaines activités seraient criminelles. Que de telles activités puissent être marquées du sceau réprobateur du terrorisme est douteux dans le meilleur des cas et, à coup sûr, problématique au point de vue des droits de la personne.

Le sénateur Day : Je partage votre commentaire sur l'aspect « motivation » de notre définition d'une « activité terroriste ». Il paraîtrait étrange de supprimer comme motivation des « fins politiques, religieuses ou idéologiques ». Si cet aspect était supprimé, la définition ne s'en trouverait-elle pas élargie? Cet aspect ne vient-il pas en limiter la portée?

M. Neve : Il vous faudrait associer cet aspect à la notion dont nous avons parlé, celle de limiter les types de dommage aux préoccupations les plus sérieuses en matière de violence faite à des civils ou à des non-combattants. Associer ces deux choses aurait pour effet de restreindre la définition de manière à mieux sauvegarder les droits de la personne. J'ai déjà mentionné notre préoccupation pour ce qui est d'inclure la mention « fins politiques, religieuses ou idéologiques », car elle ouvre des possibilités de discrimination et de profilage. Même si vous reprenez la définition restreinte pour ce qui est des types de dommage couverts, la mention « fins politiques, religieuses ou idéologiques » figurera encore.

Le sénateur Day : Un autre domaine sur lequel j'aimerais avoir votre opinion découle du commentaire de M. Borovoy suivant lequel il existe une lacune dans la surveillance des activités policières au plan international, qui échappent à la compétence du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Vous êtes-vous demandé si un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale pouvait combler cette lacune? Le gouvernement compte un certain nombre d'organismes de surveillance dans divers domaines, entre autres le comité que je viens de mentionner et la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile recommande formellement la mise sur pied d'un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale. Cependant,

why such power is necessary and how it is being used on an ongoing basis, could close some of the gaps that you now perceive. Do you have a comment in favour of, or against, this kind of parliamentary oversight?

Mr. Borovoy: I do not think it is an either/or proposition. There is a case for broadened parliamentary oversight but it would not be the same as having a model similar to SIRC for all national security activity at the government level.

It makes sense that an agency of that kind is not fettered by political interest, although there is a role for those who are so fettered by political interests. I see an important role for the kind of agency that is unfettered politically and has ongoing access to records, facilities and personnel to evaluate and propose solutions for problems, even if there is broadened parliamentary oversight.

There is one more role that I did not mention in my remarks: the role of the minister. Canada has a very strange convention, in my view. In areas such as this one, there is an inhibition about ministerial involvement in police activities for national security. It stems in large part from the reluctance to have political interference in the integrity of investigations. The problem is that a minister could hardly be accountable for breaches of civil liberties performed by the police in the area of national security unless a minister could be involved in some way. Our suggestion is that the minister should be liberated to become involved, but those instructions should be put in writing so they will be subject to ongoing audit. In that way, we could have a more accountable system: ministerial direction in writing and an after-the-fact review by an independent agency and parliamentarians. If this is the civil liberties counterpart for belts and suspenders, so be it.

Mr. Neve: It is not an either/or situation because there is a demonstrated need for both. Most often, we are great fans of greater parliamentary oversight, responsibility and review with respect to any issues that have human rights impact or consequences. Yes, a parliamentary role in this area seems advisable. There is a gap at the more operational level of oversight and complaints, demonstrated by cases such as Maher Arar and others. Those cases are about the complexity of interrelations between the various agencies, some of which you can figure out and some of which you cannot figure out. The notion that numerous individual complaints would have to be made in seven different directions to try to gain any sense of accountability, and

lorsque nous avons interrogé certains de nos témoins à ce sujet, ceux-ci n'étaient pas convaincus que des parlementaires, même bénéficiant de l'autorisation de sécurité nécessaire pour demander aux autorités pourquoi ils avaient besoin de tel pouvoir et comment elles l'employaient couramment, pourraient combler certaines des lacunes que vous percevez actuellement. Avez-vous un commentaire à formuler pour ou contre ce genre de surveillance parlementaire?

M. Borovoy : Je ne crois pas qu'il faut choisir entre l'une ou l'autre proposition. Une surveillance élargie de la part des parlementaires pourrait être justifiée, mais elle ne devrait pas s'appliquer à toutes les activités de sécurité nationales du gouvernement suivant un modèle semblable à celui du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Il est raisonnable qu'une agence de ce genre ne défende pas un intérêt politique particulier, même si les défenseurs d'intérêts politiques donnés ont un rôle à jouer. D'après moi, un rôle important peut être joué par une telle agence si elle a accès en tout temps aux dossiers, aux installations et au personnel nécessaires pour évaluer les problèmes et proposer des solutions à leur sujet, même moyennant une surveillance accrue de la part de parlementaires.

Il y a un autre rôle que je n'ai pas mentionné dans mes propos, celui du ministre. À mes yeux, le Canada a une convention très étrange. Dans des domaines comme celui-là, on interdit à un ministre de prendre part à des activités policières à des fins de sécurité nationale. En bonne partie, c'est parce qu'on est réticent à toute intervention politique qui menacerait l'intégrité des enquêtes. Le problème est le suivant : un ministre peut difficilement être tenu responsable d'atteintes aux libertés civiles de la part de la police en matière de sécurité nationale s'il ne peut y prendre part d'aucune façon. Nous suggérons que le ministre soit autorisé à y prendre part, mais qu'il donne ses directives par écrit afin qu'elles puissent faire l'objet d'une vérification permanente. De cette façon, nous disposerions d'un meilleur régime de responsabilisation : des directives ministérielles sur papier et une révision après le fait de la part d'un organisme indépendant et de parlementaires. Et tant pis si l'on instaure, ce faisant, l'équivalent de la ceinture et des bretelles en matière de libertés civiles.

M. Neve : Il n'y a pas à choisir entre l'une et l'autre solution puisqu'il a été établi qu'on avait besoin des deux. La plupart du temps, nous sommes tout à fait disposés à accroître la surveillance, la responsabilité et l'examen confiés à des parlementaires pour toute question ayant une incidence ou des conséquences dans le domaine des droits de la personne. En effet, il semble souhaitable que des parlementaires jouent un rôle dans ce domaine. Il existe une lacune au niveau plus opérationnel de la surveillance et des plaintes, comme en font foi des cas comme celui de Maher Arar et d'autres. Ces cas témoignent de la complexité des relations entre diverses agences dont certaines peuvent être tirées au clair et d'autres, non. L'idée que de

then to puzzle over the ways in which all those fit together, would be daunting for the individual affected by law enforcement or security operations.

At a more operational level, an agency is needed similar to SIRC but with a broad mandate to encompass the full range of security mechanisms on the security front. That has been clearly demonstrated.

Senator Day: The concept of parliamentary oversight in the security area would not deal with individual complaints but would look at the legislation on an ongoing basis, by accessing confidential information by virtue of their security clearance. That oversight would be similar to the situation that you described of security certificates and lawyers with security clearance who could act as advocates at in-camera hearings. Unlike this group, parliamentarians would perform periodic reviews of legislation because their reviews would be ongoing. Is that your concept of a parliamentary oversight group?

Mr. Neve: That would be most welcome.

Senator Stratton: I would like to look at the temper of our times. Last week there was an event in the United States whereby a single-engine aircraft flew over the nation's capital; and we all saw the result.

We are living with a very sensitive nation next door to us. Because they are so close, we are pushed to remember what happened and are careful how far we go. There is enough on the record now of events that have taken place whereby our security has been brought into question by the United States, and in some instances, rightfully so.

You can look at this and say, there has not been another event, and perhaps there has not been another event because of the approach that has been taken. After all, we are in a game of intimidation; they intimidate us and we intimidate back. We have perhaps overreached in this intimidation factor, but maybe by overreaching we are preventing an event from taking place. I look at it in that perspective and I would like you to at least view it from that perspective for a moment.

I agree that Parliament should do a review every five years or thereabouts. It should have a parliamentary oversight much in the way that Senator Day has stated. I do not think the process should be public, if the oversight body is independent, because in many cases the oversight discussion of a case can be particularly sensitive. I do not agree with your public requirement.

Then you said the government agencies have belts, braces and hands in the pockets and they have gone too far. You have described, in essence, a belt, braces and hands-in-pockets process that you modified with Senator Day's question, which I was

nombreuses plaintes individuelles doivent être adressées à sept directions différentes dans l'espoir d'établir leurs responsabilités respectives, puis d'essayer de comprendre comment elles s'intègrent entre elles, serait propre à décourager la personne touchée par des opérations de maintien de l'ordre ou de sécurité.

Au niveau plus opérationnel, il faut une agence semblable au CSARS, mais dotée d'un mandat large, qui engloberait toute la gamme des organismes de sécurité. La démonstration en a été clairement faite.

Le sénateur Day : La surveillance exercée par des parlementaires en matière de sécurité ne porterait pas sur les plaintes individuelles, mais sur les lois en vigueur, les parlementaires ayant accès aux renseignements confidentiels grâce à leur autorisation de sécurité. Cette surveillance s'exercerait de façon semblable à celle que vous avez décrite relativement aux attestations de sécurité et aux avocats bénéficiant d'une autorisation de sécurité qui agiraient comme défenseurs durant les audiences à huis clos. Contrairement à ce groupe, les parlementaires étudieraient périodiquement les lois, mais sur une base permanente. Est-ce l'idée que vous vous faites d'un comité parlementaire chargé de la sécurité?

M. Neve : Un tel comité serait des plus appréciés.

Le sénateur Stratton : J'aimerais évoquer l'humeur de notre époque. Lors d'un incident survenu la semaine dernière aux États-Unis, un monomoteur a survolé la capitale de ce pays, et nous avons vu le résultat.

Notre voisin immédiat est très nerveux. Étant donné la proximité, nous sommes amenés à nous rappeler ce qui s'y est produit et nous veillons à ne pas aller trop loin. Un nombre suffisant d'événements ont déjà permis aux États-Unis de mettre en cause nos mesures de sécurité, et à bon droit, dans certains cas.

Vous pouvez toujours réagir en disant : il n'y a pas eu d'autres incidents, peut-être précisément en raison de l'approche qui a été adoptée. Après tout, nous nous livrons tous à de l'intimidation, eux à notre égard et nous à leur égard. Peut-être avons-nous exagéré en matière d'intimidation, mais peut-être empêchons-nous, de ce fait, tout nouvel incident de se produire. Je l'envisage dans cette perspective et j'aimerais que vous fassiez de même, du moins pour un instant.

J'abonde dans le sens que le Parlement devrait procéder à un examen tous les cinq ans environ. Il devrait y avoir une surveillance parlementaire du genre de celle qui a été évoquée par le sénateur Day. Selon moi, le processus ne devrait pas être public, si l'organisme de surveillance est indépendant, parce que l'étude de nombreux cas de sécurité peut être particulièrement sensible. Je ne suis pas d'accord avec vous qu'elle devrait être publique.

Vous avez ensuite affirmé que les agences gouvernementales portaient une ceinture et des bretelles, qu'elles marchaient les mains dans les poches et qu'elles étaient allées trop loin. Vous avez modifié votre description de ce processus à la suite de la

happy to see because I think you should back off slowly from the ultimate position that is taken now, simply because there is no record of further events.

In another instance, you say we should not identify individuals but groups. I question that because you can have one or two individuals plotting terrorism without connection to a larger organization. I look at the two individuals in the Kansas City bombing. That was a pretty loose-knit group. Why would the investigation of that not be allowed, and those people intimidated, in much the same way we do now? Why would they have to be part of an organization? I question that.

Last, and my second question, are you concerned with the terrorism laws being used to investigate criminal activity? Have you seen evidence of that and if so, could you put something forward to us?

Mr. Borovoy: I start from the top to the extent that I can remember it. That is not a suggestion that there was anything wrong with your question, it is wrong with my memory.

Senator Stratton: I do not think so, I tend to ramble.

Mr. Borovoy: That is not what I meant.

I did not base any argument I have used on the fact that it has not happened, and that there has not been another serious terrorist incident on the North American continent. In fact, in my exchange with Senator Kinsella, I said earlier that I do not want to use that kind of an argument. I want to put officials to the test of demonstrating the need. I do not draw too many inferences from the fact that it has not happened. I do think we are living in a dangerous time and I do acknowledge those dangers. I do not try to minimize them one bit in any of the answers I have given.

No, senator, I did not back off from what I said about belts and suspenders. I was prepared to apply the belts and suspenders argument that I criticized only when it was used for civil liberties purposes. However, as far as I am concerned there still are more powers than there ought to be.

However, all these things have to be tested. I know there are limits to testing because experience is the best, and when you are in a preventive ball game I know it is very difficult to demonstrate. However, you have to invite people to envision what you are concerned about, and get them to spell it out so that you can argue with it and question it. That is the best we can do and that has to be done. That is one of the reasons why, when I went into this whole business about the power to list, I anticipated some of the protections that society already has, and question why you have to do that in addition. A critical difference between individuals and organizations is that organizations have limited

question du sénateur Day, ce dont je me suis réjoui parce que, à mon avis, vous devriez vous éloigner lentement de la position radicale prise en ce moment, tout simplement parce qu'elle ne se fonde sur aucuns nouveaux incidents.

À un autre moment, vous avez dit que nous ne devrions pas identifier des personnes, mais des groupes. Je ne souscris pas à cette affirmation étant donné qu'une ou que deux personnes peuvent bien projeter des actes terroristes sans être reliées à une organisation. Je pense aux deux individus responsables de la bombe de Kansas City; il s'agissait d'un groupe aux liens pas très étroits. Pourquoi ne serait-on pas autorisé à faire enquête à leur sujet, et pourquoi ces individus ne seraient-ils pas inquiétés, de la manière dont nous pouvons le faire à l'heure actuelle? Pourquoi devraient-ils faire partie d'une organisation? Je ne souscris pas à cette idée.

Et voici ma seconde question : craignez-vous que les lois antiterroristes servent à faire enquête sur des activités criminelles? Des exemples d'un tel fait ont-ils été portés à votre connaissance et, dans l'affirmative, pouvez-vous nous faire part de quelques-uns?

M. Borovoy : Je vais commencer par les plus récents, dans la mesure où je peux me les rappeler. Je ne laisse entendre d'aucune manière que votre question n'est pas pertinente; mais ma mémoire n'est pas parfaite.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas de votre avis, j'ai tendance à radoter.

M. Borovoy : Ce n'est pas ce que je voulais dire.

Je n'ai fondé aucun de mes arguments sur le fait qu'il n'y a pas eu de tels exemples ou d'autres incidents terroristes graves sur le continent nord-américain. En réalité, au cours de mon échange avec le sénateur Kinsella, j'ai mentionné plutôt que je ne veux pas recourir à ce type d'argument. Je veux mettre les fonctionnaires au défi d'établir qu'ils ont besoin de tels pouvoirs. Je ne tire pas beaucoup de conclusions du fait qu'il n'y a pas eu de tels exemples. J'estime que nous vivons à une époque dangereuse et je reconnais l'existence de ces dangers. Je n'ai pas tenté de les minimiser d'aucune manière dans les réponses que j'ai données.

Non, sénateur, je ne retire pas mes propos au sujet de la ceinture et des bretelles. J'étais disposé à recourir à cet argument, que j'ai critiqué uniquement lorsqu'il était employé en matière de libertés civiles. Cependant, de mon point de vue, plus de pouvoirs ont été accordés qu'il n'aurait fallu.

Mais toutes ces mesures doivent être mises à l'essai. Je connais bien les limites des essais, et une expérience concrète est l'idéal; lorsqu'on agit de façon préventive, je sais bien qu'il est très difficile de faire la démonstration d'une mesure. Cependant, il faut inviter les gens à envisager ce qui vous préoccupe, et les amener à exprimer leurs objections afin de pouvoir en débattre et les remettre en question. C'est le mieux qu'on peut faire et c'est ce qu'on doit faire. C'est l'une des raisons pour lesquelles, lorsque j'ai abordé toute la question du pouvoir d'établir une liste, j'ai prévu d'énumérer certaines des protections dont jouit déjà notre société, et j'ai demandé pourquoi vous aviez besoin d'en ajouter.

functions to perform, and individuals have ordinary lives to lead, and so when an individual goes on a list, that is a far more devastating experience than it ever could be for organizations.

You ask about examples. We know of the one example of an Ottawa man of Somali origin who was put on the list, and how devastating an experience it was. I do not have details beyond what I have read in the press. We are concerned about preventing that. Yes, we are concerned about preventing terrorism as well. It is a joint enterprise, but someone has to explain why you need this, this and this, and you have to put those requesting the powers through that test.

I am not sure that I can be more helpful in my response without a more specific case from you.

Senator Stratton: With respect to criminal activity, do you have, or have you seen, examples whereby criminal activity has been explored using the terrorism act?

Mr. Borovoy: As I sit here, I am not aware of examples like that but I do not know how readily that could come to light, particularly when you talk about the use of powers for preventive purposes. Where the name of a game is prevention, an awful lot of things are not going to come to light. You could have a situation where some powers are used more broadly than they should be.

One problem we are aware of is that there has been some question arising out of section 38 of the Canada Evidence Act. We know there was a statement made by the Chief Justice where he said something to the effect that the court cannot even acknowledge that they are seized of certain cases. I do not know what was involved there, but we do know that these things can be shut off without us ever finding out. It is a difficult conundrum and I am not prepared to draw too many inferences from the inability to point to terrorist acts being committed. I would not draw too many inferences from the inability to cite misuse of the powers we have created. We have to be careful about drawing too many inferences there too.

Mr. Neve: On that latter point, Amnesty International similarly does not have any specific information about cases where the act may have been used in the context of criminal investigations. In our brief we have made a recommendation for the need for a better approach to reporting how the act is used. The reports, issued now on an annual basis, are perfunctory and do not provide any context as to how the powers are being used. They simply give numbers saying this provision was used once, this provision was never used, and it is usually zero and zero.

We are not suggesting the report give all the details; but a report that gives a greater sense of context, without even necessarily giving identifying details, might help ensure there is a place of information where you can get the answer to that question.

Une différence essentielle entre des personnes et des organisations, c'est que les organisations ont des rôles limités à jouer, tandis que les personnes ont leur vie ordinaire à mener et que, lorsqu'une personne est inscrite sur une liste, c'est une expérience beaucoup plus dévastatrice pour elle que ce ne pourrait jamais l'être pour une organisation.

Vous avez demandé des exemples. Nous connaissons l'exemple d'un homme d'Ottawa d'origine somalienne qui a été inscrit sur cette liste et l'expérience désastreuse que cela a été pour lui. Je ne possède aucun autre détail à part ceux que j'ai lus dans les journaux. Nous souhaitons empêcher de tels faits. Mais, oui, nous nous préoccupons également d'empêcher le terrorisme. Il faut mener les deux entreprises de front, mais quelqu'un doit expliquer pourquoi vous avez besoin de tel pouvoir, puis d'un autre et d'un autre encore, et vous devez mettre à l'épreuve ceux qui demandent de tels pouvoirs.

Je ne suis pas convaincu que ma réponse vous sera d'un grand secours si vous ne me soumettez pas de cas plus précis.

Le sénateur Stratton : Au sujet d'activités criminelles, connaissez-vous des exemples d'activités criminelles qui ont fait l'objet de poursuite en vertu de la Loi antiterroriste?

M. Borovoy : À l'heure actuelle, je n'en connais, mais je sais que de tels cas se sauraient rapidement, particulièrement si certains de ces pouvoirs étaient utilisés à des fins préventives. Si on cherche à faire de la prévention, un très grand nombre de choses ne se sauront pas. Il se pourrait que certains pouvoirs soient employés de façon plus large qu'ils ne le devraient.

Un problème qui a été porté à notre connaissance c'est qu'une question a été soulevée au sujet de l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada. Nous savons que le juge en chef a affirmé, en substance, qu'un tribunal ne peut même pas reconnaître qu'il est saisi de certains cas. J'ignore de quoi il s'agissait, mais nous savons que certaines choses peuvent être maintenues secrètes totalement à notre insu. C'est une énigme difficile à résoudre et je ne suis pas prêt à tirer trop de conclusions du fait que nous ne puissions pas signaler d'actes terroristes connus. Je n'en tirerais pas beaucoup non plus de notre incapacité à citer des cas d'abus des pouvoirs que nous avons institués. Nous devons faire preuve de prudence à ce sujet également.

M. Neve : Sur ce dernier point, Amnesty internationale ne possède pas d'information particulière sur des cas pour lesquels la loi aurait pu être invoquée dans le contexte d'enquêtes criminelles. Une recommandation de notre mémoire porte sur la nécessité de mieux rendre compte de la façon dont la loi est appliquée. Les rapports, présentement produits sur une base annuelle, le sont de routine et n'indiquent pas du tout le contexte dans lequel les pouvoirs sont employés. Ils portent simplement des nombres indiquant, par exemple, que telle disposition a été invoquée une seule fois ou que telle autre ne l'a jamais été, et les nombres sont habituellement zéro-zéro.

Nous ne proposons pas que les rapports fournissent tous les détails; mais un rapport qui donnerait une meilleure idée du contexte, sans nécessairement fournir de données d'identification, nous aiderait à trouver réponse à cette question.

We have also suggested there needs to be a better federal-provincial compilation of how reporting happens. Right now, at least for the general public, it is difficult to piece together. The reports are in different places and have different reporting cycles — some have not reported yet and some are behind in reporting. That would be one way to help ensure there is a record out there to give answers to those questions.

Mr. Borovoy: I neglected to mention the business about reporting on individual cases. That is not the kind of thing I would expect a SIRC type of review to do. It would look at policies and practices more generally.

Senator Fraser: I apologize for my late arrival this morning. I came in from Montreal in splendid time and I found myself sharing the Queensway with a large number of slow tractors.

I have two questions. The first is for Mr. Neve and the second is for both of you. On the matter of security certificates, I am interested in the recommendations that all evidence be made available to the individual detained.

Beyond the security certificate matter, the suggestion that the person involved is not allowed to know enough is something that has come up in other elements within this legislation. We must have a balance; as everyone keeps saying, this committee is charged with trying to find the balance. Determined as we are to protect the rights of the innocent, we have to bear in mind that some of the people involved may be bad people, and some of the evidence involved may be related directly to real national security problems.

I have been struck by a recommendation that has come from the Canadian Bar Association and maybe one or two others. In such cases, they recommend that there be an *amicus curiae* or similar person who has security clearance, who could have access to all the information and would plead for the person in question. Would that satisfy you?

Mr. Neve: We would view that as being a considerable improvement over the current system. It is a model that has been used in the United Kingdom with some limited success. The committee members may be aware that some of those individuals in the UK system, who are called special advocates but serve essentially the role you described, have spoken out critically about the process. They felt their role, which is meant to serve the purpose you have described, has been undermined and ineffective.

In our view, the model would have to be combined, at the very least, with revisions to make it clear that things such as international relations, for instance, cannot serve as a basis for withholding evidence from the public, let alone from the individual concerned. The model would also have to make clear that the evidence that is being withheld is limited to specific, serious concerns around national security. That would be in keeping with international human rights obligations.

Nous avons également suggéré qu'il fallait améliorer la compilation fédérale-provinciale des rapports produits. À l'heure actuelle, du moins pour le grand public, il est difficile de réunir tous les renseignements voulus. Les rapports sont répartis en divers lieux, et sont produits selon des cycles différents — certains n'ont pas encore été produits et d'autres souffrent d'un retard. Ce serait une façon de s'assurer qu'il existe quelque part un compte rendu contenant les réponses à ces questions.

M. Borovoy : J'ai oublié de mentionner les comptes rendus des cas individuels. Je ne m'attends pas à ce qu'un examen de la part du CSARS traite de cet aspect. Ce comité se pencherait sur les politiques et les pratiques générales.

Le sénateur Fraser : Je vous prie d'excuser mon retard, ce matin. J'étais parfaitement dans les temps depuis Montréal, mais je me suis retrouvée sur le Queensway entourée d'un grand nombre de tracteurs lents.

J'ai deux questions à poser, la première à M. Neve et la seconde, à vous. Au sujet des certificats de sécurité, je m'intéresse aux recommandations suivant lesquelles l'ensemble de la preuve devrait être communiquée à un détenu.

Outre la question des certificats de sécurité, l'idée que la personne concernée ne soit pas autorisée à obtenir suffisamment d'informations a été soulevée au sujet d'autres dispositions de ce projet de loi. Nous devons parvenir à un juste milieu; tout le monde le répète, le comité a pour rôle de rechercher un équilibre. Bien que nous soyons déterminés à protéger les droits des innocents, nous devons garder à l'esprit que certaines des personnes concernées peuvent être des criminels et que certains éléments de la preuve peuvent toucher directement à de véritables questions de sécurité nationale.

J'ai été interloquée par une recommandation formulée par l'Association du Barreau canadien et peut-être par une ou deux autres associations. Dans de tels cas, elles recommandent qu'un intervenant désintéressé ou qu'un défenseur semblable, bénéficiant d'une autorisation de sécurité, ait accès à l'ensemble des informations et plaide en faveur de la personne concernée. Cela répondrait-il à vos attentes?

M. Neve : À nos yeux, ce serait une amélioration considérable par rapport au régime actuel. Ce modèle a connu un succès limité au Royaume-Uni. Les membres du comité savent peut-être que certaines de ces personnes dans le régime du Royaume-Uni, que l'on appelle procureurs spéciaux mais qui jouent essentiellement le rôle que vous avez décrit, ont formulé des critiques au sujet de ce processus. Ils ont eu le sentiment que leur rôle, qui doit servir l'objectif que vous avez mentionné, a été sapé et a été inefficace.

À notre avis, ce modèle devrait être associé, à tout le moins, à des révisions afin qu'il soit clair que des éléments comme les relations internationales ne puissent justifier que l'on cache de la preuve au public, et encore moins à la personne concernée. Le modèle devrait également prévoir clairement que la preuve non divulguée doit toujours se rapporter uniquement à des questions précises et sérieuses de sécurité nationale. Ce serait conforme aux obligations internationales en matière de droits de la personne.

The model should be combined with a more effective judicial role, so that it is not this minimal notion that the Federal Court of Canada simply has to ask itself, is it reasonable? The Federal Court should be convinced on the balance of probabilities that the case has been made. There needs to be stronger judicial oversight. Perhaps, the combination of those three kinds of reforms would take us where we need to go.

Senator Fraser: My second question has to do with lists of entities. I understand your point about giving the person or entity in question time to make their own case before the list is made public. However, I have had a continuing difficulty of another nature. When the list is first drawn up, there is an appeal process built in; you can appeal to the court if you think you have been wrongly listed. However, the list is drawn up on the advice of the Solicitor General Canada. If you lose in court, you lose; you are on the list.

Two years later, the list comes up for review, but at that point the list will be maintained or changed only on the recommendation of the Solicitor General to cabinet. I have wondered if it is necessary to build in at that point, at the very least, consultation or further input so that the Solicitor General — who put you on the list in the first place — is not the same organization that decides to keep you on the list. Does that seem to you to be worth exploring?

Mr. Neve: Certainly — we have serious concerns that the process, including the element you have just described — although we did not attend to that part in our brief, is flawed and needs stronger safeguards to ensure that the kind of devastating impact that wrongful listing can have on an individual or organization is avoided. I would think that something in the direction you are describing would be a helpful contribution.

Mr. Borovoy: I think what is important — yes, there ought to be the ongoing possibility of court review — is that before a person can go on the list there also ought to be a prior need to have a court approve it. I think that is essential, before anything — person or organization — can be put on the list.

Senator Joyal: I would like to come back to the issue of the so-called extraordinary rendition program; that is, a country transfers a person to his or her country of origin because the person is viewed or seen in Canada as constituting a security risk. I have the impression that we are shifting away something that we should be responsible for, or that the international community should be responsible for.

If Canada comes to the conclusion that a person who wants to be admitted to Canada constitutes a security risk, I think it is a responsibility shared by the international community that this person is afforded the opportunity to be judged in the appropriate court of justice. By sending the person back to his or her country

Le modèle devrait également comporter un rôle plus marqué de la part du pouvoir judiciaire, de sorte que la Cour fédérale du Canada n'ait pas simplement à se poser la question minimale : « Est-ce raisonnable? » La Cour fédérale doit être convaincue, d'après la prépondérance des probabilités, que la non-divulgence est bien fondée. Il faut accroître la surveillance judiciaire. Peut-être la combinaison de ces trois types de réforme nous procurerait les résultats recherchés.

Le sénateur Fraser : Ma seconde question porte sur les listes d'entités. Je comprends le point que vous faites valoir, à savoir d'accorder à la personne ou à l'entité concernée le temps de se faire entendre avant que la liste ne soit publiée. Cependant, cette question m'a posé constamment une difficulté d'une autre nature. Au moment où la liste est établie pour la première fois, un processus d'appel est prévu; la personne concernée peut faire appel auprès du tribunal si son nom a été inscrit à tort sur la liste, selon elle. Cependant, cette liste est établie sur l'avis du solliciteur général du Canada. Si la personne n'a pas gain de cause auprès du tribunal, elle perd. Son nom demeure sur la liste.

Deux ans plus tard, la liste fait l'objet d'une révision; mais, à ce moment-là, elle est maintenue telle quelle ou modifiée uniquement sur recommandation du solliciteur général au Cabinet. Je me suis demandé s'il était nécessaire de prévoir alors au moins une consultation ou une autre intervention, afin que le ministère du Solliciteur général — qui, le premier, a inscrit la personne sur la liste — ne soit pas l'organisme qui décide de l'y maintenir. Est-ce que cette idée mérite d'être explorée, d'après vous?

M. Neve : Certainement. Nous craignons sérieusement que le processus, y compris l'élément dont vous venez d'évoquer — bien que nous n'en ayons pas parlé dans notre mémoire —, ne comporte des lacunes et n'exige de meilleures mesures de protection afin qu'une personne ou qu'une organisation ne subisse pas de conséquences aussi dévastatrices après avoir été inscrite sans raison sur la liste. Selon moi, une mesure en ce sens serait utile.

M. Borovoy : En effet, une révision judiciaire devrait être possible en tout temps; mais une chose importante, à mes yeux, c'est qu'un tribunal devrait autoriser, avant le fait, l'inscription d'une personne sur la liste. C'est essentiel, selon moi, avant qu'une personne ou une organisation quelconque ne soit portée sur la liste.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à la question du programme dit d'« extradition extraordinaire », qui permet à un pays de renvoyer une personne dans son pays d'origine parce que le Canada, à l'occurrence, considère qu'elle présente un risque pour sa sécurité. J'ai l'impression que nous nous dégageons ainsi d'une responsabilité que nous devrions assumer ou que la communauté internationale devrait assumer.

Si le Canada parvient à la conclusion qu'une personne souhaitant être admise sur son territoire présente un risque pour sa sécurité, j'estime que la communauté internationale est solidairement responsable de veiller à ce que cette personne puisse être déférée au tribunal compétent. Si nous renvoyons cette

of origin, with no formal guarantee that the person will not again be submitted to torture or indefinite detention, are we not foreclosing our human rights responsibility?

A person who constitutes a security risk should be judged accordingly. There should be an international level to judge, especially if the country where the person would be sent back to does not have a justice system or a constitutional human rights guarantee that would satisfy Canada that the person will be first treated, and then judged, fairly. Is there not a black hole in the international community for the treatment of those persons? What should Canada do to ensure the international community comes to terms with a real solution to that problem?

Mr. Neve: You are quite right. It is a long-standing gap and it is not only with respect to terrorists; it is largely with respect to human rights abusers. We have lived in a world for centuries where the citizens of this planet who commit the most egregious crimes are the ones most likely to escape justice. You are more likely to end up in a courtroom if you beat up one person in a barroom brawl than if you orchestrate and oversee the systemic torture of 100,000 people. Some of that is changing. We have the International Criminal Court that has been established at the international level. Nations are finally starting to bring their laws into line with the notion that people should be held accountable for those kinds of international crimes — terrorism, crimes against humanity, genocide and war crimes — regardless of where they committed the crime, their nationality, or the nationality of the victims. There is a shared international responsibility to ensure that impunity no longer reigns.

Though there are exceptions, a troubling reality on the terrorist front is that many nations have responded to cases involving allegations of terrorism against a foreigner trying to seek admission to the country, or even already admitted into a country, by deporting the individual. This practice forgoes an extradition process or some kind of process premised on the notion that this removal from Canada will effect bringing the person to justice somewhere else. That is what extradition is all about. Most of these cases do not proceed down that avenue. They use our deportation process, which has no assurance that there will be justice at the other end of that plane trip back home or to whatever country the individual is being sent.

Second, the process does not include safeguards to ensure that further human rights violations will not occur. Torturing the torturer or torturing the terrorist does not get us anywhere. It keeps us trapped in those cycles of violence, impunity, terrorism, human rights abuse and insecurity, which is at the heart of our whole global mess.

Canada needs to break those cycles of impunity domestically and continue to assert leadership at the international level.

personne dans son pays d'origine, sans garantie formelle qu'elle n'y sera pas soumise de nouveau à la torture ou à une détention de durée indéterminée, ne renonçons-nous pas à assumer notre responsabilité au chapitre des droits de la personne?

La personne qui présente un risque pour la sécurité devrait être jugée en conséquence. Il devrait y avoir une instance internationale pour la juger, en particulier si le pays où cette personne est renvoyée n'offre pas un régime juridique ou une garantie constitutionnelle au chapitre des droits de la personne susceptible de convaincre le Canada qu'elle y sera traitée, puis jugée équitablement. La communauté internationale ne comporte-t-elle pas une grave lacune en ce qui concerne le traitement de ces personnes? Que devrait faire le Canada afin que la communauté internationale soit dotée d'une véritable solution à ce problème?

M. Neve : Vous avez parfaitement raison. Il y a là une lacune de longue date et elle ne concerne pas seulement les terroristes, mais, d'une façon générale, tous ceux qui violent les droits de la personne. Depuis des siècles, nous vivons dans un monde où les habitants de notre planète qui commettent les crimes les plus horribles sont les plus susceptibles d'échapper à la justice. Il est plus probable qu'on aboutisse devant un tribunal si l'on s'en prend à une personne au cours d'une querelle d'ivrognes, que si l'on orchestre et si on supervise la torture systématique de 100 000 personnes. Cette situation évolue quelque peu. Au plan mondial, la Cour pénale internationale a été instituée. Les pays commencent enfin à transcrire dans leur droit le concept que les auteurs de crimes sur la scène mondiale — actes terroristes, crimes contre l'humanité, génocides et crimes de guerre — doivent en répondre, sans égard à l'endroit où ils ont commis leurs crimes ni à leur nationalité ou à celle de leurs victimes. Le monde entier se solidarise afin que de tels crimes ne restent plus impunis.

Sauf exceptions, la troublante réalité en matière de terrorisme est que de nombreux pays ont réagi en expulsant un étranger à qui on impute des actes terroristes et qui demande à entrer sur leur territoire ou qui y séjourne déjà. Cette pratique court-circuite un processus d'extradition ou tout autre processus pertinent, sur la foi que ce renvoi du Canada fera en sorte que la personne concernée sera déferée ailleurs devant la justice. C'est le but de l'extradition. Or, la plupart des personnes dans ce cas ne connaissent pas ce sort. Nous recourons à la déportation sans aucune garantie que la personne sera traitée avec justice à sa descente d'avion à son retour dans son pays ou à son arrivée dans le pays destinataire.

De plus, ce processus ne garantit d'aucune manière que les droits de cette personne ne continueront pas d'être violés. Torturer le tortionnaire ou le terroriste ne mène à rien. Cela nous enferme dans un cycle de violence, d'impunité, de terrorisme, de violation des droits de la personne et d'insécurité, qui est au cœur du désordre mondial dont nous sommes témoins.

Le Canada doit briser ce cycle d'impunité chez lui et continuer de faire preuve de leadership au plan international.

Mr. Borovoy: In some ways, the easy part is to resolve these issues in the abstract since the world community is not responding adequately, as you say. The harder part is what Canada can do in particular contexts. I do not know many of the facts around some of these suspected international terrorists. If I did know the facts, you would be suspecting me. I do not know those facts, but I can imagine that in some cases, we cannot get at the evidence. We may have someone who dropped into this country. We did not invite them here, they just came here and learned. We have some evidence, but not enough upon which to base a prosecution. However, it may be enough to base a deportation on. What do we do? Those are tough questions. We are trying to reconcile the protection of our people from terrorism with some kind of fair play.

The ongoing challenge is to use as much ingenuity as we can to introduce additional safeguards into the mix, recognizing that there is no answer that will be satisfactory, but each answer may be less unsatisfactory than the previous one. For example, that thinking is what has given rise to this idea of having a security-cleared public interest advocate in the in-camera sessions. I could add another point for those who are currently in detention facing deportation. That may never happen, because we do not want to deport them to the place that is prepared to accept them.

For example, the court has a limited review power — its role is to determine the reasonableness of the certificate — but SIRC might be asked to look at the circumstances and announce publicly whether it agrees with the merits of the deportation that has taken place. SIRC does not have the power to reverse the deportation, but it would be able to put pressure on the government in situations where the government used questionable judgment, and the limited review power of the courts would not enable them to do much about it.

I put that forward as a possibility, to try to address the concrete difficulty of what to do to reconcile these awful conflicts.

Senator Joyal: Mr. Neve, what kind of guarantee should Canada get from the countries of deportation? In other words, what kind of elements should Canada take into account on the basis of your experience before deporting people to their country of origin or one of the countries of origin. Sometimes people have more than one country of origin. They were born in a country but have lived all their life in another one. Those situations are very complex. What assurance should Canada get to maintain its commitment to respect human rights, especially in the case of torture or unlimited detention?

Mr. Neve: There is a two-step process. First, the case must be assessed to determine whether there truly is a substantiated and serious risk that the person will be tortured, or will experience other serious human rights violations. That process is multifaceted and involves looking at information, for instance, from Amnesty International as well as from other international

M. Borovoy: D'une certaine manière, la partie facile de la solution consiste à régler ces questions sur le plan des principes, puisque la communauté mondiale ne réagit pas adéquatement, comme vous l'expliquez. La partie difficile a trait à ce que le Canada peut faire dans des contextes particuliers. Je ne connais pas beaucoup les faits entourant certaines des personnes soupçonnées de terrorisme international. Si je connaissais les faits, vous me trouveriez suspect. J'ignore ces faits, mais j'imagine que, dans certains cas, il nous est impossible de constituer une preuve. Nous pouvons avoir affaire à une personne qui surgit dans notre pays. Nous ne l'avons pas invitée chez nous, mais elle est venue sur notre territoire et s'est renseignée. Nous possédons certains éléments de preuve, trop peu pour poursuivre cette personne, mais peut-être assez pour justifier son expulsion. Alors que faisons-nous? Ce sont là des questions difficiles. Nous tentons de concilier la protection de nos citoyens contre le terrorisme avec une certaine équité.

Le défi permanent consiste à faire preuve de la plus grande ingéniosité possible pour ajouter des protections à cette combinaison tout en reconnaissant qu'aucune solution ne nous satisfera, mais que chaque nouvelle solution sera préférable à la précédente. Cette façon de voir est notamment à l'origine de la présence d'un défenseur de l'intérêt public, possédant l'autorisation de sécurité nécessaire, durant des audiences à huis clos. J'ajouterais, à l'intention des personnes actuellement détenues en attente de leur expulsion, qu'elles ne seront peut-être jamais expulsées puisque nous ne souhaitons pas les renvoyer dans le pays qui est prêt à les accueillir.

À titre d'exemple, le tribunal n'ayant qu'un pouvoir de révision limité — son rôle consiste à établir le caractère raisonnable du certificat —, le CSARS peut être amené à examiner les circonstances en cause et à dire publiquement s'il juge fondée l'expulsion. Le comité n'a pas le pouvoir d'annuler l'expulsion, mais il pourrait faire pression sur le gouvernement dans des situations où celui-ci a fait preuve d'un jugement douteux et où le pouvoir de révision limité des tribunaux ne permettrait pas à ceux-ci de faire grand-chose à ce sujet.

J'émet cette hypothèse comme solution à la difficulté concrète de résoudre ces situations terriblement conflictuelles.

Le sénateur Joyal: Monsieur Neve, quel genre de garantie le Canada devrait-il obtenir des pays vers lesquels il expulse des personnes? Autrement dit, compte tenu de votre expérience, de quels éléments le Canada devrait-il tenir compte avant d'expulser des gens vers leur(s) pays d'origine? Les gens ont parfois plus d'un pays d'origine. Ils sont nés dans un pays, mais ils ont vécu toute leur vie dans un autre. De telles situations sont très complexes. Quelle garantie le Canada devrait-il obtenir pour respecter son engagement en matière de droits de la personne, particulièrement au chapitre de la torture ou de la détention de durée indéterminée?

M. Neve: Il faut envisager un processus à deux étapes. Premièrement, il faut procéder à une évaluation du cas afin d'établir s'il existe réellement un risque fondé et grave que la personne soit torturée ou subisse des violations graves de ses droits. Ce processus comporte de multiples facettes, notamment la collecte d'informations, par exemple auprès d'Amnistie

organizations such as the United Nations, or looking at Canada's own diplomatic information. If we have a post in a certain country, that would be an important source from which to seek information. There is a wide array of material, much of which is at the disposal of decision-makers in our refugee process as well.

Once the determination is made as to whether the risk is serious, especially if it is something like torture, then our view would be that there is no second step of seeking an assurance. You do not turn to a torturer to ask for a promise that they will not torture; it is simply not reliable. Assurances with respect to human rights concerns are only effective in a limited number of circumstances. Canadian law requires, and Amnesty International very much endorses, that before deporting or extraditing someone to the United States, where the death penalty is a possibility, that we seek an assurance from U.S. authorities in advance that they will not seek the death penalty. We support that because we think the U.S. justice system can be relied upon to live up to those assurances.

Most nations that torture regularly prohibit torture in their laws and ban the practice in their constitutions. To ask that nation to make a promise not to do something that they are not supposed to be doing in the first place is a false assurance. If we think the torture is real, we need to explore other opportunities to bring that person to justice, including in our own court system.

Senator Jaffer: I would like to get your assistance on the issue of privacy rights. You mentioned that the powers of CSIS and the RCMP have increased and we heard from the Privacy Commissioner that she would like some kind of judicial oversight reinstated in this process. There is an international campaign of mass surveillance building on warnings from a previous Privacy Commissioner that intrusions on privacy have become systemic. On the other hand, security people say there must be a culture of prevention. We need to be able to respond quickly and cannot always go to the judge. I would like both your views on this subject.

I would also like to hear what you have to say on the subject of outsourcing. For example, if Canadian Visa cards are being processed in the U.S. that raises many privacy issues.

Mr. Borovoy: There is judicial oversight, but the oversight of the judiciary is being reduced in some respects and other types of oversight are being reduced. Judicial oversight is reduced to the extent that for the new terrorist offences they have provided that the duration of a bugging warrant can be for a year instead of 60 days, as it is for so many other offences in the Criminal Code. We ask the question, how necessary is this? You could not fill a thimble with the number of times courts have refused applications

internationale aussi bien que d'autres organisations internationales telles que les Nations Unies ou auprès du corps diplomatique canadien. La mission canadienne auprès d'un pays donné peut être une source importante de renseignements. Par ailleurs, il existe toute une gamme de documents, accessibles pour la plupart à ceux qui prennent des décisions dans notre processus de traitement des cas de réfugiés.

Une fois établi qu'il existe un risque sérieux, notamment de torture ou d'une violation semblable, il est inutile de rechercher une garantie, selon nous. On ne demande pas à un tortionnaire de promettre de ne pas torturer; on ne peut tout simplement pas s'y fier. Les garanties en matière de droits de la personne sont valables uniquement dans certaines circonstances. Ainsi les lois canadiennes exigent — ce qu'endosse très volontiers Amnesty internationale — que, avant d'expulser ou d'extrader une personne vers les États-Unis, où la peine de mort peut être imposée, nous demandions préalablement aux autorités américaines la garantie qu'elles ne chercheront pas à imposer cette peine. Nous sommes favorables à cette démarche parce que, selon nous, on peut avoir confiance que le système judiciaire américain respectera une telle garantie.

La plupart des pays tortionnaires interdisent la torture dans leurs lois et bannissent cette pratique dans leur constitution. On obtient une garantie sans valeur si l'on demande à un pays de promettre de ne pas faire quelque chose que, déjà, il est censé ne pas faire. Si nous estimons qu'un pays se livre réellement à de la torture, nous devons explorer d'autres avenues pour faire comparaître une personne devant un tribunal, y compris dans notre propre système judiciaire.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais obtenir votre opinion au sujet des droits en matière de protection des renseignements personnels. Vous avez mentionné que les pouvoirs du SCRS et de la GRC ont été accrus et, de l'avis de la commissaire à la protection de la vie privée, ce processus devrait comporter une certaine surveillance judiciaire. Une campagne internationale au sujet de la surveillance des foules a été lancée à la suite des avertissements d'un commissaire à la protection de la vie privée antérieur, d'après lesquels les intrusions dans la vie privée sont devenues systémiques. À l'opposé, les responsables de la sécurité disent que nous devons adopter une mentalité de prévention. Nous devons être en mesure de réagir rapidement sans avoir à nous adresser constamment à un juge. J'aimerais que vous me donniez tous les deux votre opinion à ce sujet.

J'aimerais également entendre ce que vous avez à dire au sujet de l'impartition. À titre d'exemple, si les cartes Visa canadiennes sont traitées aux États-Unis, cela soulève de nombreuses questions au sujet de la protection des renseignements personnels.

M. Borovoy : Il existe une surveillance judiciaire, mais la portée de celle-ci est en voie d'être réduite à certains égards, tout comme d'autres types de surveillance, dans la mesure où le pouvoir judiciaire a porté de 60 jours à une année la durée d'un mandat d'écoute clandestine dans le cas des nouveaux crimes terroristes, comme c'est déjà le cas pour de nombreuses autres infractions prévues dans le Code criminel. Nous posons la question suivante : cette surveillance est-elle vraiment nécessaire? On peut compter

to engage in electronic bugging, so how necessary is it to give them a year? The only thing that I see this expanded warrant accomplishing is reducing the amount of judicial oversight. We do not see a plausible explanation for that.

In so far as this applies to the police and the electronic bugging power for all these new offences, there is no SIRC to conduct review of what they are doing. For that reason, we say either repeal the power or invite SIRC, or perhaps even both. As far as we are concerned, that would be the proper response.

Senator Jaffer: What about the question of outsourcing to the U.S.?

Mr. Neve: The prospects of what could be the outcome of that are very distressing. From an Amnesty International perspective, we would rarely oppose something like that outright, but it would be absolutely vital that there be clear and effective human rights safeguards in place to ensure that nothing, in doing so, is going to lead to sharing of information in ways that will facilitate human rights violations.

Senator Jaffer: Have either of you had experience with the practice of hawala, the informal way of sending money overseas for people who come from countries that do not have good banking systems?

Mr. Neve: I do not have direct experience, other than to note that the case Mr. Borovoy referred to earlier of Liban Ali Booh, the Somali man here in Ottawa who found himself listed — it is called something else in a Somali context, not hawalas. I cannot remember the name of the financial process, but that was exactly what was at stake there. Obviously some very wrong assessments and decisions were made in his case, which shows how problematic it can be.

Mr. Borovoy: I regret I do not have enough experience with money in any respect. My colleague Alexi Wood reminded me of something as far as judicial oversight is concerned. Part of the reason we may have less oversight than there ought to be is the responsibility of the judiciary itself in narrowing the rules of standing so much that it is not possible in a number of cases to challenge the constitutionality of some of the surreptitious intelligence gathering that is going on.

The Chairman: Thank you very much, colleagues, and thank you so much to our panel today. It has been a delight to have you. This situation is very difficult, and it is good for the committee to spend a morning listening to not only your expertise but your passion for human rights and fair opportunity.

sur les doigts de la main le nombre de fois où des tribunaux n'ont pas répondu favorablement à des demandes d'écoute électronique; alors est-il vraiment nécessaire de prolonger ce mandat jusqu'à un an? À mes yeux, cette mesure a pour unique résultat de réduire la surveillance judiciaire. Nous n'y voyons aucune justification plausible.

En ce qui concerne les forces policières et l'autorisation d'écoute électronique pour l'ensemble de ces nouvelles infractions, il n'existe pas de CSARS pour surveiller ces activités. Pour cette raison, nous demandons soit d'abroger ce pouvoir, soit de demander au CSARS d'exercer une surveillance, ou les deux mesures. En ce qui nous concerne, ce serait la bonne chose à faire.

Le sénateur Jaffer : Et qu'en est-il de l'impartition de services aux États-Unis?

M. Neve : Les conséquences éventuelles d'une telle pratique sont loin d'être rassurantes. De prime abord, Amnesty internationale s'opposerait rarement à une telle pratique; mais il est absolument crucial qu'elle s'accompagne de mesures claires et efficaces de protection des droits de la personne, afin que la divulgation de renseignements ne facilite d'aucune manière la violation des droits de la personne.

Le sénateur Jaffer : Est-ce que l'un de vous connaît la pratique de l'hawala, le système informel de transfert de fonds à l'étranger en faveur de citoyens dont le pays ne possède pas un système bancaire adéquat?

M. Neve : Je n'ai pas d'expérience pertinente à ce sujet; je souligne cependant que, dans le contexte somalien, on donne à ce système un autre nom que « hawala », c'est du moins ce qu'on a appris dans le cas évoqué par M. Borovoy, celui de Liban Ali Booh, le Somalien qui vivait à Ottawa et qui s'est retrouvé inscrit sur la liste. Je ne parviens pas à me rappeler le nom du mécanisme financier, mais c'est exactement ce dont il s'agissait. Il est évident qu'il y a eu certaines évaluations et décisions très contestables dans son cas et cela montre bien que de tels cas peuvent être très problématiques.

M. Borovoy : Je regrette, je ne m'y connais pas suffisamment dans les questions d'argent. Au sujet de la surveillance judiciaire, ma collègue, Alexi Wood, m'a rappelé quelque chose. L'une des raisons pour lesquelles cette surveillance n'a pas la portée souhaitée relève du pouvoir judiciaire lui-même : il a tellement restreint les règles déterminant la qualité pour agir que, dans nombre de cas, il n'est pas possible de contester la constitutionnalité d'une partie de la collecte de renseignements qui s'effectue de façon subreptice.

La présidente : J'exprime mes vifs remerciements à mes collègues et aux experts invités aujourd'hui. Votre témoignage a été très apprécié. Cette question est très difficile, et il est bon que le comité ait profité, cet avant-midi, non seulement de votre expertise, mais également de votre détermination à défendre les droits de la personne et à offrir de justes possibilités à celle-ci.

Mr. Borovoy: Before you wrap it up, if I may say this, I have seen a number of these telecasts on CPAC, and we have looked at a number of the transcripts. We just have to say to you that we are very impressed the Senate of Canada is doing this kind of diligent work and we are very grateful for it.

The Chairman: Thank you very much. On that mutually happy note, we will conclude this part of our session.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 16, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:05 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this meeting to order.

This is the twenty-fourth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation. We agreed, and the deadline for the passage of that bill was in mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was very difficult to thoroughly assess the potential impact of that legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and the impact on Canadians, with the benefit of hindsight and a less emotionally charged situation with the Canadian public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed and will allow the results of our work to be available to the government as well as to the Canadian people.

The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

The committee so far has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts and with those involved in enforcement and intelligence gathering.

M. Borovoy : Si je peux me permettre une observation avant la levée de la séance : j'ai regardé la diffusion de certaines séances sur CPAC et nous avons pris connaissance d'un certain nombre de transcriptions de ces séances. Nous tenons à souligner que nous sommes grandement impressionnés par le fait que le Sénat du Canada se livre à des travaux aussi consciencieux et nous lui en savons gré.

La présidente : Je vous remercie beaucoup. Sur ces félicitations mutuelles, nous allons mettre fin à cette partie de la séance.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 16 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 h 5 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de cette loi (L.C.2001, ch.41).

Le sénateur Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte.

Il s'agit de la vingt-quatrième séance au cours de laquelle le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste accueille des témoins. Pour le bénéfice de nos téléspectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes menées contre les villes de New York et de Washington et l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Compte rendu de l'urgence de la situation à l'époque, le gouvernement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Et nous avons accepté. La date limite pour son adoption avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Cependant, certains se sont dits inquiets de voir qu'il était très difficile d'évaluer en détail les répercussions éventuelles de cette mesure législative en un si court laps de temps. Pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard, le Parlement serait invité à examiner rétrospectivement les dispositions de la loi et leur impact sur les Canadiens, dans le cadre d'un forum public beaucoup moins émotif.

Le travail de notre comité spécial se veut le résultat des efforts que déploie le Sénat pour respecter cette obligation. Une fois notre étude terminée, nous en ferons rapport au Sénat et nous y soulèverons toute question qui, à notre avis, mérite d'être abordée, après quoi nous remettrons le fruit de notre travail au gouvernement et à la population canadienne.

La Chambre des communes est actuellement engagée dans un processus semblable.

Jusqu'à maintenant, le comité a accueilli des ministres et des fonctionnaires, des spécialistes internationaux et nationaux en matière de sécurité, ainsi que des experts juridiques, de même que des responsables de l'application de la loi et de la collecte de renseignements de sécurité.

This afternoon we will continue our consideration of the question of civil liberties. We are joined today by Jean-Louis Roy, the president of Rights and Democracy, who has with him his senior assistant, Lloyd Lipsett. We are joined also by Philippe Robert de Massy, who represents the Lignes des droits et libertés, and has with him a lawyer with his association, Denis Barrette.

As always, colleagues, your assistance in keeping questions and answers as crisp and as quick as possible will be greatly appreciated. We have the benefit of having our hearing from now until 3:30, and we will begin right away.

Gentlemen, I believe you have some brief initial statements, and then we can get right into questions and answers.

I should tell the viewing audience as well today that I do not usually appear here with a cast on my arm. I had an unavoidable accident on the weekend, but it has no effect on the job whatsoever.

Over to you, gentlemen.

[Translation]

Mr. Philippe Robert de Massy, lawyer, Lignes des droits et libertés: It is a great honour for us to be able to make a presentation before you today in order to exchange ideas on what we feel to be an extremely important piece of legislation, adopted three years ago, and which calls for a mandatory review after three years, which you are in the process of doing. The league is a member of the International Civil Liberties Monitoring Group.

This is a coalition of organizations, established already more than three years ago, which fights for human rights against the backdrop of antiterrorism, which led to the adoption of the Antiterrorism Act. In particular, the Canadian Bar Association and numerous associations of individuals advocating for the promotion of human rights are members of this monitoring group.

We believe that it would have been very beneficial had the Senate heard from the monitoring group speaking on behalf of all of these organizations. Today, the Ligue will be speaking on its own behalf. You have already heard from the Canadian Bar Association, for example, but it would be extremely interesting, as part of your work, to invite the monitoring group itself. It does a tremendous amount of work and has ties, internationally, to numerous other organizations. In my opinion, and in the opinion of the Ligue I am representing today, it would be very important that you hear from this group.

As a result of statements made by certain ministers at the beginning of this legislative review, we could question and wonder whether or not, given the categorical statements that appeared to be arguing in favour of maintaining and perhaps even further developing this piece of legislation, the decisions have already been made. We could think that it would be futile to discuss the matter.

However, we have come here, today, convinced that we are addressing a committee that is open-minded, which truly — as the chairman has just said — wants to get an idea of what this

Cet après-midi, nous allons poursuivre notre examen de la question des libertés civiles. Nous accueillons donc Jean-Louis Roy, président de Droits et Démocratie, qui est accompagné de son principal adjoint, Lloyd Lipsett. Nous entendrons également Philippe Robert de Massy, qui représente la Ligue des droits et libertés, ainsi que l'avocat de son association, Denis Barrette.

Comme toujours, chers collègues, votre collaboration pour faire en sorte que les questions et les réponses soient les plus succinctes possible sera très appréciée. Nous avons jusqu'à 15 h 30 et nous allons commencer sans plus tarder.

Messieurs, je crois savoir que vous allez faire de brefs exposés, puis nous passerons directement à la période de questions.

Je tiens à rassurer nos spectateurs que je n'ai pas l'habitude d'avoir le bras dans le plâtre. J'ai eu un accident inévitable en fin de semaine, mais ça ne m'empêche pas du tout de faire mon travail.

À vous, messieurs.

[Français]

M. Philippe Robert de Massy, avocat, Lignes des droits et libertés: C'est un grand honneur de pouvoir nous présenter devant vous aujourd'hui afin d'échanger sur ce que nous considérons être une loi extrêmement importante, adoptée il y a trois ans, et qui comporte l'obligation d'être revue trois ans après, ce que vous êtes en train de faire. La ligue est membre de la coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles.

C'est une coalition d'organismes qui s'est formée il y a déjà plus de trois ans et qui milite pour le respect des droits de la personne dans le contexte de cette lutte contre le terrorisme où la Loi antiterroriste a été adoptée. En font partie notamment l'Association du Barreau canadien et un grand nombre d'associations qui regroupent des personnes qui sont engagées dans la promotion des droits de la personne.

Nous croyons qu'il aurait été très profitable pour le Sénat d'entendre la coalition s'exprimer au nom de l'ensemble de ces organismes. La Ligue vient aujourd'hui s'exprimer pour elle-même. Vous avez déjà entendu l'Association du Barreau canadien, par exemple, mais il serait extrêmement intéressant à l'intérieur de vos travaux, que la coalition elle-même soit invitée. Elle a fait énormément de travaux et elle est en lien, sur le plan international, avec un grand nombre d'autres organismes. À mon avis ainsi qu'à celui de la Ligue que je représente aujourd'hui, ce serait très important que vous puissiez les entendre.

Suite aux déclarations faites par certains ministres au début des travaux de révision de cette loi, on pourrait s'interroger et se demander si les jeux ne sont pas faits devant le caractère catégorique des affirmations qui semblaient plaider pour le maintien de cette loi et peut-être même pour son développement. On pourrait croire que c'est inutile d'en discuter.

Nous venons ici, aujourd'hui, convaincus que nous nous adressons à un comité qui a l'esprit ouvert, qui veut vraiment — comme la présidente vient de le dire — se faire une idée sur ce qui

legislation is all about, three years after its adoption. Should it be maintained in force? Should it be amended? I am, obviously, hoping that our comments and reports will be beneficial to you in this context.

First of all, I would like to point out that it is our conviction which permeates throughout our brief. The Anti-terrorism Act is a tremendous threat to the rights and freedoms of all Canadians, and not just those Canadians who belong to certain ethno-cultural groups who have, up until now, been targeted in particular. Added to this, I would say that the Anti-terrorism Act is perhaps a greater threat to our rights and freedoms than terrorism itself.

As I provide you with an overview of our brief, I would like to try to convince you of the fact that this legislation — and this will be our conclusion — must not only be questioned but must, in short, be repealed.

Initially, I will describe Canada's tradition of promoting and respecting human rights. The first part of our brief, entitled "A misleading law," points out that terrorism is not the only current threat to human rights in the world and that we have to be very careful that we do not, because of this act, lull ourselves into a false sense of security. Right now, throughout the world, lots of human populations are subject to totally unacceptable conditions that may very well fuel terrorism.

The second part of the brief, entitled "A useless law," points out that the legislation enforced three years ago, namely in 2001, already provided many tools to take action against individuals who violated individual rights or laws or who committed crimes. We already had an entire arsenal to combat terrorism.

Our third point is that this is a dangerous law. I will point out, in somewhat terse terms, some of the very tangible dangers that this legislation poses in terms of human rights and freedoms, which we referred to earlier and which are part of the Canadian tradition that we want to see maintained.

I do not believe that there is any need to develop, in detailed fashion, our tradition with respect to human rights. We are very familiar with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which stipulates in sections 7 to 13, a certain number of rights and freedoms that it protects. More particularly, in sections 8, 9, 10 and 11, there is a range of protections against detention, arbitrary imprisonment, the right, on arrest or detention, to be informed of the reasons, the right to be tried within a reasonable time, et cetera. I am indicating but a few.

We also mention the Canadian tradition of adhering to the major international instruments. When it was time to sign a major covenant, Canada was among the first nations to do so. The covenant that concerns us at present is the International Covenant on Civil and Political Rights, which contains most of the rights found in those sections I quoted from the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

en est de cette loi, trois ans après. Faudra-t-il la maintenir en vigueur? La modifier? J'espère évidemment que nos remarques et nos travaux vous seront profitables dans ce contexte.

Je voudrais d'abord souligner qu'en filigrane, dans notre mémoire, c'est notre conviction qui est exprimée. La Loi antiterroriste est une immense menace pour les droits et libertés de tous les Canadiens, pas seulement pour les Canadiens qui appartiennent à certains groupes ethnoculturels qui, jusqu'ici, ont été particulièrement visés. J'ajouterais à cette affirmation que la Loi antiterroriste est peut-être une plus grande menace à nos droits et libertés si l'on n'y fait rien que le terrorisme lui-même.

En survolant avec vous la matière de notre mémoire, je voudrais tenter de vous convaincre du fait que cette loi — et ce sera notre conclusion — doit non seulement être remise en question, mais doit carrément être retirée.

Dans un premier temps, j'évoquerai la tradition du Canada sur le plan de la promotion et du respect des droits de la personne. La première partie du mémoire s'intitule « Une loi trompeuse ». Elle évoque le fait que le terrorisme n'est pas la seule menace actuelle aux droits de la personne de par le monde et qu'il faut faire très attention de ne pas, à cause de cette loi, se bercer d'un faux sentiment de sécurité. Actuellement, il y a, à travers le monde, des conditions qui sont faites à de très grandes populations humaines qui sont totalement inacceptables et sont peut-être justement des conditions qui nourrissent le terrorisme.

La deuxième partie du mémoire s'intitule « Une loi inutile ». Elle rappelle que les lois existantes il y a trois ans, donc en 2001, prévoyaient déjà une foule de moyens d'agir contre des personnes qui portaient atteinte aux droits d'autrui, qui violaient les lois ou commettaient des crimes et qu'on avait en main tout l'arsenal qu'il fallait déjà pour agir contre le terrorisme.

Le troisième élément est que c'est une loi dangereuse. De façon un peu lapidaire, je vais proposer un certain nombre de dangers très concrets que cette loi pose aux droits et libertés que nous avons évoqués au tout début qui sont partie de la tradition canadienne que nous voulons voir maintenue.

Je crois que je n'ai pas besoin de développer de façon tatillonne la tradition en matière de droit de la personne. On connaît bien la Charte canadienne des droits et libertés qui énumère dans ses articles 7 à 13, un certain nombre de droits et de libertés qu'elle protège. Particulièrement aux articles 8, 9, 10 et 11, il y a toute une série de protections contre la détention, l'emprisonnement arbitraire, le droit d'être informé de son arrestation et de sa détention, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, et cetera. Je n'en évoque que quelques-uns.

Nous rappelons également la tradition canadienne d'adhésion aux grands instruments internationaux. Le Canada a été parmi l'un des premiers États au moment où les pactes ont été ouverts à la signature des États à souscrire aux grands pactes. Le pacte qui nous préoccupe le plus ici est le pacte international relatif aux droits civils et politiques dans lequel sont énoncés la plupart des droits que nous retrouvons dans ces articles que je viens d'évoquer de la Charte canadienne des droits et libertés.

In examining this anti-terrorism act against the international backdrop, it is important that you understand that the International Covenant on Civil and Political Rights contains very strict obligations. In particular, I would refer to section 4, subsection 3:

Any State party to the present covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States parties to the present covenant, through the intermediary of the Secretary General of the United States, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated.

We will see, in short order, that the Anti-terrorism Act contains numerous derogations which, there is no doubt, must concern you. As far as I know, Canada has never informed the Secretary General of the United Nations, of the derogations contained in the Anti-terrorism Act so that the Secretary General could then inform the other member countries of the United Nations of this matter.

Most of us, and this is another important aspect, have experienced exceptional measures in our lifetime - because the Anti-terrorism Act does indeed provide for exceptional measures. I am referring to October 1970 when the War Measures Act was imposed. We all know the results of that event: the hundreds of absolutely useless and unjustified arrests that were made and had to be subsequently compensated. The Ligue des droits et libertés would encourage you to review the Emergencies Act, which replaced the War Measures Act in 1982, because of concerns that a situation like that of October 1970 could be repeated. Some of you were probably here when the Emergencies Act was adopted and are probably more familiar with it than I am.

This act is interesting because of the precautions taken, going so far as to mention, in the preamble, the International Covenant on Civil and Political Rights that I just referred to, and stating that all emergency measures in Canada will be carried out in accordance with international covenants.

What really strikes you, when you look at matters from this perspective, is the extent to which this Parliament has taken infinite precautions in defining an emergency situation, but did not do so in the fall of 2001, following the events of September 11, when all the panic ensued. We were all moved by these spectacular events. Three years later, we can and must take the time and ensure that as many citizens as possible participate in this debate on what Canadians want in terms of human rights. Do we want to maintain legislation in force which, eventually, could allow so many violations of these rights?

Finally, we draw your attention to the fact that a great deal of analysis has been done at the United Nations. During the question and answer period, we could go into more details. There is an obvious link between terrorism and the violation of human

La où il est important pour vous de situer cette loi antiterroriste dans le contexte international, c'est que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient des obligations très strictes. En particulier, j'évoque l'article 4, sous-paragraphe 3 :

Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation.

Nous verrons tout à l'heure qu'il y a un très grand nombre de dérogations dans la Loi antiterroriste qui doivent absolument vous inquiéter. À ce que je sache, le Canada n'a jamais dénoncé au secrétaire général des Nations Unies les dérogations contenues dans la Loi antiterroriste pour que le secrétaire général puisse en faire état aux autres membres des Nations Unies.

Un autre élément important, c'est que nous évoquons le fait que la plupart d'entre nous avons une expérience de notre vivant de mesures exceptionnelles — parce que la Loi antiterroriste propose des mesures exceptionnelles. Il s'agit, en octobre 1970, de l'imposition de la Loi sur les mesures de guerre. Nous connaissons tous les résultats que cela a provoqués : les centaines d'arrestation absolument inutiles et injustifiées qui ont été faites et qui ont obligé à des indemnisations. C'est une occasion pour la Ligue des droits et libertés de vous inviter à revoir la Loi sur les mesures d'urgence par laquelle on a remplacé la Loi sur les mesures de guerre en 1982 parce qu'on était inquiet que se répète une situation comme celle d'octobre 1970. Un certain nombre d'entre vous était probablement là au moment où la Loi sur les mesures d'urgence a été votée, vous la connaissez probablement mieux que moi.

Cette loi est intéressante à cause des précautions prises, allant jusqu'à mentionner dans le préambule de la loi, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques que je viens d'évoquer et que tout ce qui sera fait en mesures d'urgence au Canada, sera fait en fonction du respect des pactes internationaux.

Ce qui frappe au moment où l'on se place dans ce contexte, c'est de voir à quel point ce Parlement a déjà pris d'innombrables précautions au moment où il s'agissait de définir la situation au niveau des mesures d'urgence, mais ne l'a pas fait à l'automne 2001, après les événements du 11 septembre, dans la panique. Nous nous sommes tous sentis interpellés par ces spectaculaires événements. Trois ans après, nous pouvons et nous devons prendre le temps et nous devons nous assurer de la plus grande participation possible de l'ensemble des citoyens à ce questionnement sur ce que les Canadiens veulent sur le plan des droits de la personne. Veut-on maintenir en vigueur une loi qui, éventuellement, pourrait permettre tant d'atteintes à ces droits?

Enfin, nous évoquons le fait qu'il y a eu beaucoup d'analyses aux Nations Unies. Lors de nos échanges, nous pourrions entrer plus en détails. Il y a un lien évident entre le terrorisme et le non respect des droits de la personne. Le terrorisme est bien sûr une

rights. Terrorism is, of course, a violation of human rights, but terrorism is born in situations where human rights are not being respected. A special reporter for the United Nations, Kalliopi K. Koufa, said that an analysis of contemporary terrorism demonstrated that, generally speaking, the States that were the most mindful of human rights were also the least likely to be confronted with domestic terrorism. We are saying that this is a useless piece of legislation because the Criminal Code, the evidence legislation, already contained, back in the fall of 2001, all of the provisions required, plus some additional powers with respect to the fight against organized crime. In the situation that we will be examining in a moment, we have completely changed the grounds justifying a police officer to take action. Under traditional law — and that has always been the case — there needs to be reasonable and probable grounds for believing that a crime has been committed before action can be taken. In this case, we are in a situation where a mere suspicion triggers intervention.

This brings us to the third aspect: a dangerous act that goes against the very foundations of democracy. Here we list a certain number of aspects of the act: the introduction of procedures and trials involving secrecy; a definition of terrorist activity that is open to abusive applications; broad powers of investigation and arrests; arbitrary control of information and secrecy; no requirement for rigorous accountability and dangerous incorporation of the Anti-terrorism Act into the Criminal Code. This was an omnibus act which amended many other acts.

In fact, if you examine the revised statutes of Parliament, you will note that you cannot find the text for the Anti-terrorism Act. You will find an act of only a few pages, which lists sections referring you to the sections of other acts. The ordinary citizen cannot make head or tail of it or find out what the Anti-terrorism Act says.

Our first recommendation is that the act be repealed because it is useless and contains far too many major dangers to our rights and freedoms, dangers that are not justified because of their effectiveness or benefits that they may engender. The second recommendation is that there needs to be rigorous oversight of the manner in which the powers of surveillance, enforcement and investigation that are given to intelligence and police services, and also the powers of ministers, are exercised. The triggering factor for enforcement action by the police and intelligence officers must no longer be a mere suspicion of terrorist activity but must be based, as has been the tradition over the past thousand years, on reasonable and probable grounds to believe that a crime has been committed. Reports on the activities of police and intelligence services should be prepared by independent commissioners and there should be penalties provided for abuses. Victims of abuse must have a remedy in damages. There are 15 or so sections in the Emergencies Act which deal with the compensation to potential victims of this legislation.

Mr. Jean-Louis Roy, President, Droits et démocratie: I am accompanied by Ms. Iris Almeida, who is known to several members of the committee.

atteinte aux droits de la personne, mais le terrorisme naît dans un contexte de non respect des droits de la personne. Une rapporteure spéciale des Nations Unies, Kalliopi K. Koufa, disait qu'une analyse du terrorisme contemporain fait apparaître, grosso modo, que les États les plus respectueux des droits de l'homme sont aussi les moins susceptibles d'être confrontés au terrorisme interne. C'est une loi inutile, disions-nous, parce que le Code criminel, les lois sur la preuve, contenaient déjà à l'automne 2001, toutes les dispositions nécessaires, plus quelques ajouts à propos de la lutte contre le crime organisé. Dans le contexte que nous verrons dans un instant, on vient complètement modifier les motifs justifiant un agent des forces de l'ordre d'agir. C'est-à-dire que dans le droit traditionnel — et cela a toujours été — il faut avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'un crime a été commis avant d'agir. Ici, on est dans un contexte où de simples soupçons permettent d'agir.

Ce qui nous amène à la troisième partie ; une loi dangereuse qui va à l'encontre des fondements même de la démocratie. Nous énumérons un certain nombre d'éléments de la loi : introduction de procédures et de procès qui sont marqués par le secret; une définition de l'activité terroriste qui prête à des applications abusives; de larges pouvoir d'enquêtes et d'arrestation; un contrôle arbitraire de l'information et du secret; une absence de reddition de comptes rigoureuse et une intégration dangereuse de la loi au Code criminel. C'était une loi omnibus qui amendait une plusieurs autres lois.

En fait, la Loi antiterroriste, si on regarde dans les lois révisées du Parlement, nous n'en trouvons pas le texte. Vous trouvez une loi de quelques pages seulement, qui sont une énumération d'articles qui renvoient à des articles d'autres lois. Le simple citoyen ne peut s'y retrouver et ne peut pas connaître le contenu dans la Loi antiterroriste.

Notre première recommandation est à l'effet que la loi soit retirée parce qu'elle est inutile et comporte des dangers beaucoup trop grands pour les droits et libertés qui ne sont pas justifiés par l'efficacité ou le bienfait que l'on pourrait en retirer. La deuxième recommandation est d'encadrer rigoureusement l'exercice des pouvoirs de surveillance, d'intervention et d'enquête qui seront confiées au service du renseignement et de police et même ceux des ministres, que le déclencheur des interventions ne soit plus un simple soupçon d'activité terroriste, mais comme cela a été dans la tradition millénaire, des motifs raisonnables et probables de croire que quelque chose s'est produit; que des rapports d'activité des services de renseignement et de police soient préparés par des commissaires indépendants, que des sanctions soient prévues pour les abus et que les victimes d'abus aient des recours en dommage. Aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, une quinzaine d'articles sont consacrés à l'indemnisation des victimes éventuelles de cette loi.

M. Jean-Louis Roy, président, Droits et démocratie: Je suis accompagné de Mme Iris Almeida, que plusieurs des membres du comité doivent connaître.

We are pleased with the work done by this committee, which is one of those rare places where thought is given to issues of security and the protection of human rights in our country at this time. We will be presenting you with a long-term vision as we question what we are looking to create in this country. Do we want a culture of freedom? Is this to be a culture of human rights or, instead, a culture that responds to hate, to significant intervention, at certain times in history to massive intervention which reflect hatred? We are very deeply attached to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We are attached to all of its sections, but especially section 15 on the equality of citizens. This is why, a little later on, we will talk to you about racial profiling in this country. We have always thought and still believe that Canada should — not because it wants to be viewed as somewhat of an absolute example or because it has a mission in the world, but because of the very nature of what this country is all about, as a result of its composition, both its current and future complexity with respect to the diverse communities comprising Canada, respect the international right of human rights to which, as you know, it has adhered.

I am hoping to cover many questions. We are here to deal with some very important issues. We cannot summarize everything or say everything in a few sentences.

[English]

First I will underline the fact that there is an important international dimension to the review of Canada's anti-terrorist law and policy. Furthermore, our human rights concerns and obligations are international in scope, so our so-called balanced approach must extend beyond our borders.

Second, I will question whether we have adequate mechanisms to analyze the threat on an ongoing basis. We cannot properly measure the adequacy and effectiveness of our anti-terrorist legislation and policy, as well as a huge investment, if we do not have a clear view about reliable information, intelligence and analysis about the threat environment in Canada at the continental level and internationally.

[Translation]

The first and most pivotal issue that we are grappling with is one that our partners and Canadians are dealing with, and one which we believe this committee and the Government of Canada need to examine. What is the nature of the threat today, the threat that forces us to respond? Is it the same threat that existed on September 11th, 2001? What aspects of this threat have evolved? In terms of control, have we successfully dealt with the so-called funding networks of the terrorist groups? What does it mean today, four years later, when we talk about dismantling certain so-called "terrorists" networks and the liquidation of individuals who, apparently, were linked to these networks?

How do we answer these questions? I am fascinated to note that last week, a major Toronto newspaper obtained a report that no one could get, through the Access to Information Act. The

Nous sommes heureux du travail du comité, un des rares lieux de réflexion d'ensemble sur les questions de sécurité et de protection des droits humains dans notre pays en ce moment. Nous nous présentons devant vous avec une perspective à long terme en nous demandant ce que nous cherchons à créer dans ce pays. Est-ce une culture des libertés? Est-ce une culture des droits humains ou est-ce plutôt une culture en réponse à la haine, à une intervention importante, massive à certaines dates de l'histoire qui expriment plutôt la haine? Nous sommes très profondément attachés à la Charte canadienne des droits et libertés. Notamment, à tous ses articles, mais surtout à l'article 15 sur l'égalité des citoyens. Voilà pourquoi, un peu plus tard, nous vous parlerons du profilage racial dans ce pays. Nous avions cru et nous croyons toujours que le Canada se devait — non pas par souci d'exemplarité un peu absolue ou de missions dans le monde, mais par rapport à la nature même de ce qu'est ce pays, de sa composition, de sa complexité actuelle et de sa complexité à venir par rapport aux communautés diverses qui font le Canada, de respecter le droit international des droits humains auquel, comme vous le savez, il a adhéré.

Je souhaite aborder beaucoup de questions. Nous sommes ici pour des questions extrêmement importantes. On ne peut pas tout résumer et tout dire en quelques formules.

[Traduction]

Premièrement, je soulignerai que l'examen de la loi et des politiques antiterroristes canadiennes comporte une importante dimension internationale. En outre, puisque nos préoccupations et nos obligations à l'égard des droits humains ont une portée internationale, il est essentiel que ce que l'on appelle notre approche équilibrée dépasse nos frontières.

Deuxièmement, je me demanderai si nous possédons les mécanismes appropriés pour analyser les menaces de façon permanente. Nous ne pourrions pas mesurer adéquatement la pertinence et l'efficacité de nos lois et de nos politiques antiterroristes, ni de nos énormes investissements, si nous ne possédons pas de l'information, des renseignements et une analyse fiable du contexte de la menace au Canada, en Amérique et sur la planète.

[Français]

La première question est la plus centrale que nous nous soyons posés, que nos partenaires et que les Canadiens se posent et je crois que ce comité et le gouvernement du Canada également doivent se poser. Quelle est aujourd'hui la nature de la menace qui apparemment, nous oblige à réagir? Est-ce la même menace qu'au 11 septembre 2001? Quels sont les éléments de cette menace qui ont évolué? Avons-nous réussi, en matière de contrôle, notamment, des réseaux de financement disait-on des groupes terroristes? Que signifie aujourd'hui, après quatre ans, le démantèlement de certains réseaux dits « terroristes » et la liquidation de personnes qui, apparemment, étaient liées à ces réseaux?

Comment répondre à ces questions? Je suis fasciné de voir que la semaine dernière, un grand journal de Toronto ait obtenu un rapport que personne ne pouvait obtenir, en utilisant la Loi de

report, which should have normally been made public, was not disclosed until a major battle had been fought. The only comment that we heard about this report came from an American police officer posted to Montreal.

What was the nature of the threat? Who can provide us with accurate information on this issue?

[English]

Third, I will challenge the adequacy of our current democratic oversight mechanism, as well as the internal checks and balance for our new security-related agencies, mechanisms and procedures.

[Translation]

I believe that it is absolutely essential that we bear in mind, in the work that we are all doing and that we are happy to do with you today, that there has been in this world, on this continent and in our country, a significant increase in the powers and authorities of the State, in a system where the checks for protecting freedoms have remained more or less the same. I am fascinated by the fact that this question has been asked in all countries that are reviewing anti-terrorism legislation. A massive political, legislative, institutional and financial investment was made in security whereas the checks have remained extremely fragile.

As a reference, I would like to cite the example of the report of the 9/11 Commission produced in the United States. This report called for the establishment, within the American government, of a board.

[English]

There should be a board within the system to oversee all guidelines we recommend to defend our civil liberties.

[Translation]

This type of initiative has occurred here, in the United States, in England and just about everywhere in the world.

I would like to go back to these issues of surveillance which form the very core of our brief.

[English]

I would like to address the issue of racial profiling.

[Translation]

Over the past few months, we have, at droit et démocratie, been in contact with all of the human rights commissions in Canada, in all of the provinces and territories including Nunavut. The issue of racial profiling is not a secondary matter, given the diversity of our country. The Minister of Justice, Irwin Cotler, speaks about multicultural democracy, and rightly so. A multicultural democracy implies some very specific things. We should exercise caution with respect to anything that may have an impact, one

l'accès à l'information. Ce texte qui normalement aurait dû être rendu public ne l'a été qu'après une sérieuse bataille. Le seul commentaire que nous ayons entendu sur ce texte nous est venu d'un policier américain stationné à Montréal.

Quelle est la nature de la menace? Qui peut nous informer correctement sur cette question?

[Traduction]

Troisièmement, je mettrai en doute la suffisance de nos mécanismes actuels de surveillance démocratique ainsi que les freins et contrepoids internes de nos nouveaux organismes, procédures et mécanismes liés à la sécurité.

[Français]

Je crois que nous devons absolument garder à l'esprit, dans les travaux que nous poursuivons tous et que nous sommes heureux de poursuivre avec vous aujourd'hui, qu'il y a eu dans le monde, sur ce continent et dans notre pays un accroissement considérable des pouvoirs et de l'autorité de l'État, dans un système où les contrepoids pour protéger les libertés sont restés à peu près les mêmes. Je suis fasciné par le fait que partout où on a réexaminé les législations antiterroristes cette question fut posée. Un investissement massif politique, législatif, institutionnel, financier à tout égard s'est effectué vers l'appareil de sécurité, alors que les contrepoids sont restés extrêmement fragiles.

Je vous donne en référence, par exemple, le rapport de la Commission 9/11 produit aux États-Unis. Ce rapport demande que soit créé, au sein du gouvernement et de l'administration américaine, un conseil.

[Traduction]

Il devrait y avoir un conseil qui examinerait toutes les lignes directrices que nous recommandons pour défendre nos libertés civiles.

[Français]

On retrouve ce genre d'initiative ici, aux États-Unis, en Angleterre et un peu partout dans le monde.

J'aimerais revenir à ces questions de surveillance qui sont au cœur même de notre mémoire.

[Traduction]

J'aimerais aborder la question du profilage racial.

[Français]

Au cours des derniers mois, nous avons été, à droit et démocratie, en lien avec toutes les commissions des droits de la personne au Canada, et ce à travers les provinces et territoires y compris le Nunavut. Cette question du profilage racial n'est pas une question secondaire, compte tenu de la diversité de notre pays. Le ministre de la Justice, Irwin Cotler, parle, avec raison, d'une démocratie multiculturelle. Une démocratie multiculturelle implique des choses très précises. Nous devons exercer de

way or the other, on section 15, on racial profiling. Before going into more details, I would like to make the following comment.

[English]

I would like to make the following overarching point about human rights.

When it comes to discussion about human rights and security or anti-terrorism, it is common to frame the issue as a question of balance. While I am glad that the issue of human rights is being raised, I nonetheless believe that this conceptualization is weak and problematic for a number of reasons. I outlined those reasons in a presentation I made in May 2004, which is included in your binder at Tab 2.

Instead of talking about balancing human rights and security as if they were separate and distinct issues, I believe it is more fruitful to talk about bridging human rights and security.

Minister Cotler is not far from us when he is not completely bound by —

[Translation]

However, Minister Cotler is not entirely bound by his obligations to cabinet. He does not use the expression bridging but instead the following expression.

[English]

The idea is of an integrated and inclusive approach to appreciating the fallout with respect to civil liberty, et cetera. Instead of talking about balancing, we think it is more fruitful to talk about bridging.

[Translation]

Instead of talking about balance, we think that it would be preferable to talk about integration.

[English]

If we probe the balancing metaphor, I am concerned that our efforts in the field of human rights since September 11 are imbalanced in comparison with our security effort. This is the case, first, in our financial investments; second, in our coordination effort; third, in the new political administrative structure; and fourth, on multilateral activity. We may have a balanced rhetoric about human rights and security, but there is little balance at the operational and political level.

Most important, an integrated approach to human rights and security or anti-terrorism has the best chance of preventing the human rights violations that are so damaging to individuals, the fabric of our society and the foundation of our democracy.

prudence face à tout ce qui touche, d'une façon ou d'une autre, l'article 15 et ce qui est profilage racial. Avant d'entrer dans de plus amples détails, j'aimerais faire le commentaire suivant.

[Traduction]

Je voudrais présenter un point très important en ce qui concerne les droits humains.

Il est fréquent, pendant des discussions sur les droits humains et la sécurité ou la lutte contre le terrorisme, de situer l'enjeu comme s'il s'agissait d'une question d'équilibre. Bien que je sois heureux que la question des droits humains soit soulevée, je crois que cette conceptualisation est faible et pose des problèmes pour un certain nombre de raisons que j'ai mentionnées au cours d'une présentation en mai 2004, incluse à l'onglet 2 de vos classeurs.

Au lieu de parler d'équilibre entre les droits humains et la sécurité comme s'il s'agissait de deux enjeux distincts, j'estime qu'il est plus efficace de parler d'intégration entre les droits humains et la sécurité.

M. Cotler n'est pas très loin de cette position lorsqu'il n'est pas lié entièrement par...

[Français]

Cependant, le ministre Cotler n'est pas tout à fait lié aux obligations du Cabinet. Il n'utilise pas l'expression « bridging » mais plutôt l'expression suivante.

[Traduction]

Il s'agit d'adopter une approche intégrée et englobante pour mesurer les incidences en matière de libertés civiles, et cetera. Au lieu de parler d'un équilibre, je pense qu'il est plus efficace de parler d'intégration.

[Français]

Au lieu de parler d'équilibre, nous pensons qu'il est préférable de parler d'intégration.

[Traduction]

Si nous approfondissons la métaphore de l'équilibre, je crains que nos efforts visant les droits humains depuis le 11 septembre 2001 soient déséquilibrés par rapport à nos efforts en matière de sécurité. Tel est le cas en ce qui concerne, premièrement, nos investissements financiers, deuxièmement, nos efforts de coordination, troisièmement, nos nouvelles structures politiques et administratives et, quatrièmement, nos activités multilatérales. Nous avons peut-être un discours équilibré à propos des droits humains et de la sécurité, mais, selon moi, l'équilibre fonctionnel et politique est faible.

Surtout, une démarche intégrée à l'égard des droits humains et de la sécurité ou de l'antiterrorisme recèle les meilleures chances de prévenir les violations des droits humains qui détruisent tant les individus, notre tissu social et les fondations de notre démocratie.

In the aftermath of September 11, nearly every government reacted quickly to the shocking events in New York, Washington, and Pennsylvania with new anti-terrorism legislation and policy.

[Translation]

The Auditor General of Canada writes clearly, in her 2004 report, that we have set this machine in motion by asking all groups, departments and institutions likely to play a security role the following question: What do you need? What are you dreaming about? According to her, these people replied that there was no comprehensive plan established at the outset.

On three occasions, the 9/11 Commission stated in the introduction to its report that the time has come for reflection and review.

[English]

To help us grapple with the issues of anti-terrorism, we now have the benefit of important judicial decisions from the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada, the British House of Lords, and the U.S. Supreme Court. We have the 9/11 Commission. The anti-terrorist laws of other countries, including the U.S. Patriot Act, contain mandatory review and sunset clauses, and we can expect that there will be revisions similar to those that bring us together today.

I am also interested in the movement that is going on inside the United Nations. The Security Council Counterterrorist Committee is increasingly taking human rights concerns into account in its resolution. The reason is to create an operational link to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights.

I am underlining the ongoing work of other important democracies and key military organizations for three reasons. First, I would like to introduce one of our principle recommendations to the special Senate committee. There must be an ongoing review mechanism for Canada's anti-terrorist legislation and policy. It is simply premature for us to declare that we have got the balance absolutely right for the future.

We can anticipate that there will be important procedural and administrative lessons to learn, for example, about preventive arrest, security certificates and the proper use of personal information. We can anticipate that there will be research about the use of racial profiling and forms of training to prevent its noxious effect. We can anticipate court decisions that will affirm our fundamental democratic values and human rights' commitment. Canada must give itself an ongoing review mechanism to benefit from the international lesson in best practices, rather than isolate itself in its own legislative and policy bubble.

Dans la foulée du 11 septembre, presque tous les gouvernements ont rapidement réagi aux événements ayant eu lieu à New York, à Washington et en Pennsylvanie en mettant en place de nouvelles lois et politiques antiterroristes.

[Français]

La vérificatrice générale du Canada écrit en toutes lettres dans son rapport pour l'année 2004 que nous avons lancé cette machine en posant la question suivante à tous les groupes, départements et institutions susceptibles de jouer un rôle au titre de la sécurité : de quoi avez-vous besoin? à quoi rêvez-vous? Ces gens, dit-elle, ont répondu qu'il n'y avait aucun plan d'ensemble établi à l'origine.

La Commission 9/11, pour sa part, a indiqué à trois reprises dans l'introduction de son rapport que l'heure est à la réflexion et à la révision.

[Traduction]

Pour nous aider à traiter des enjeux de la lutte contre le terrorisme, nous bénéficions maintenant d'importantes décisions de la Cour suprême et de la Cour fédérale du Canada, de la Chambre des lords britanniques ainsi que de la Cour suprême américaine. Nous possédons l'analyse de la Commission 9/11. Les lois antiterroristes d'autres pays, y compris le Patriot Act des États-Unis, prévoient également un examen obligatoire et des dispositions de temporisation; nous pouvons donc nous attendre à ce que des examens semblables à celui qui nous réunis aujourd'hui aient lieu.

Il y a un mouvement intéressant au sein des Nations Unies. Le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité tient de plus en plus compte des préoccupations relatives aux droits humains dans ses résolutions. Et il tente d'établir des liens fonctionnels avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Je souligne le travail en cours dans d'autres importantes démocraties et organisations multilatérales pour trois raisons. D'abord, j'aimerais présenter l'une de nos principales recommandations au comité sénatorial spécial, selon laquelle il est essentiel qu'un mécanisme d'examen permanent des lois et des politiques antiterroristes canadiennes soit en place. Il est simplement prématuré d'affirmer que nous avons atteint un équilibre parfait pour l'avenir.

Il est à prévoir que nous pourrions tirer d'importantes leçons relatives aux procédures et à la gestion, notamment au sujet des arrestations préventives, des attestations de sécurité et du bon usage des renseignements personnels. Nous pouvons nous attendre à ce que des recherches soient menées sur le profilage racial et sur les types de formation visant à en prévenir les effets nuisibles. Nous prévoyons le rendu de décisions des tribunaux qui affirmeront nos valeurs fondamentales démocratiques ainsi que notre engagement en matière des droits humains. Il est impératif que le Canada se dote de mécanismes d'examen continu afin de bénéficier des leçons et des pratiques exemplaires internationales plutôt que de s'isoler dans sa propre bulle législative et administrative.

The second reason I refer to the international dimension of the current study is that since September 11, we have seen a patchwork of new anti-terrorist legislation at the national level, a patchwork that currently leaves many gaps. In previous testimony, you have heard government lawyers explain such a distinction in reference to the Canadian security certificate, rationalizing that particular process because the individuals targeted are immigrants who want to stay in Canada. I will discuss the security certificate in more detail later. The immediate point is that Canada must respect and reinforce its international, human rights, humanitarian and refugee law, which are the norms and standards that fill the gaps between national anti-terrorist law and help delineate the limits for creating various categories of human beings.

[Translation]

The legal rights in section 7 of the Canadian Charter deal with an almost sacred matter.

[English]

This brings me to the third point I would like to make about the international dimension. Important witnesses refer to Bill C-36 as the continuation of Canada's work at the United Nations on a dozen anti-terrorist conventions that we have signed but have not ratified prior to September 11, as well as the fulfillment of our obligations to the Security Council afterwards. For us, it is very important.

A lot of witnesses referred to the international anti-terrorist convention that we have signed. I did not notice any mention of our international obligation relating to the human rights treaties that Canada had signed and ratified prior to September 11, which contain important principles for our so-called balanced approach. Of particular relevance is the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture, to cite two examples.

[Translation]

I believe that we must come to an agreement. I believe that Canadians will follow us. If the government does not listen to us, I believe that broad coalitions will need to be established following this legislative review. It is unacceptable, and it will never be accepted in a country such as ours, that we should tamper with or make compromises on fundamental human rights, including the notion of torture.

Madam Chairman, we understand that exceptional security measures are to be temporary. We would like the government to state this more clearly in the spirit of the Canadian Charter. My friend Philippe Robert de Massy wants this act to be repealed from our statutes. We are saying that, if we need to have such legislation on exceptional security measures, then such measures should be temporary and we should know how long they will remain in effect. We must move quickly to indicate, somewhere in

En outre, si je renvoie à la dimension internationale de l'étude actuelle, c'est parce que depuis le 11 septembre, nous avons vu apparaître un ensemble de nouvelles lois antiterroristes à l'échelle nationale qui comportent de nombreuses lacunes. Vous avez entendu, lors de précédents témoignages, des avocats du gouvernement expliquer une telle distinction relativement aux attestations de sécurité canadiennes, et ainsi justifier ce processus particulier, car les individus ciblés sont des immigrants qui désirent rester au Canada. Je discuterai des attestations de sécurité en détail plus tard, mais, dans l'immédiat, j'affirme qu'il est impératif que le Canada respecte les lois internationales relatives aux droits humains, aux motifs humanitaires et aux réfugiés, qui constituent les normes visant à combler les lacunes des lois antiterroristes nationales et à limiter la création de diverses catégories d'êtres humains.

[Français]

Les garanties juridiques à l'article 7 de la Charte canadienne, sont d'une matière quasi sacrée.

[Traduction]

J'aborde maintenant le troisième point que je désire souligner en ce qui concerne la dimension internationale. D'importants témoins ont fait référence au projet de loi C-36 comme la continuité du travail du Canada aux Nations Unies relativement à la douzaine de conventions antiterroristes que nous avons signées, mais non ratifiées, avant le 11 septembre, ainsi que le respect de nos obligations envers le Conseil de sécurité, par la suite. Pour nous, c'est très important.

Bon nombre de témoins ont mentionné la Convention internationale de lutte contre le terrorisme que nous avons signée. Je n'ai pas remarqué que l'on ait mentionné nos obligations internationales liées aux traités en matière de droits humains que le Canada a signés et ratifiés avant le 11 septembre, qui comprennent d'importants principes visant notre prétendue approche équilibrée. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, pour citer deux exemples, sont particulièrement pertinents.

[Français]

Je crois que nous devons nous entendre. Je crois que les Canadiens nous suivront. Il faudra qu'il y ait de vastes coalitions qui se forment après la révision de la loi, si le gouvernement ne nous entend pas. Il est inacceptable, et il ne sera jamais acceptable dans un pays comme le nôtre que nous trafiquions, que nous fissions des compromis sur ce qui est le cœur des droits de la personne, dans lesquels il y a la notion de torture.

Madame la présidente, nous comprenons que les mesures de sécurité exceptionnelles sont destinées à être temporaires. Nous aimerions que le gouvernement le dise plus clairement dans l'esprit de la Charte canadienne. Mon ami Philippe Robert de Massy vient de réclamer que la loi soit rayée de nos statuts. Nous demandons qu'il y ait quelque part, et rapidement, et d'une façon qui respecte l'esprit du plus grand texte auquel les Canadiens se réfèrent, s'agissant des droits et libertés, qui traduit leur

the legislation, and in a manner which respects the spirit of the more significant enactment to which Canadians are referring, which deals with rights and freedoms, and which reflects their understanding and perspective on the issue of rights and freedoms.

Madam Chairman, I would like to deal with another broad issue: on what basis do we evaluate the context of terrorist threats? Do we have mechanisms to provide a credible assessment and an analysis of the terrorist threat? A recent and important step was taken with the establishment of the Integrated Threat Assessment Centre, which will truly assist with the analytical work based on existing intelligence. I would like to ask the committee to ensure, first of all, that we know how long the exceptional security measures will remain in effect. Secondly, we also need to ensure that the regular security measures are enforced. We need to read, reread and possibly memorize the report of the Auditor General of Canada. Before we resort to exceptional measures, we must use the regular measures to protect Canadians and, clearly, today's ordinary measures are not what they should be. You are aware of what was written in the *New York Times* on April 19, 2004, — "The attacks of September 11 seemed to come in a stunning burst from nowhere." But now it appears clear that the prediction of a possible attack by al Qaeda had been communicated directly to the highest level of government and that they did not do any follow-up. There are ordinary measures that come before exceptional measures —

[English]

"... the threat assessment be subject to critical analysis and review by public authorities outside the security and police establishment."

[Translation]

It is essential that we establish centres where our policies can be analyzed and assessed outside of the regular police and security machinery.

We feel that such assessments must be done on a regular basis. We feel that such assessments should be tabled in Parliament and made public.

I will take two minutes to explain the nub of our report.

[English]

As we confront the question of how to bridge security and human rights, we must access the tools at our disposal. As I have previously mentioned, despite the comforting rhetoric about balancing security and human rights, until this point, our investment in new, improved and effective security measures to meet the current threat to security far outweighs our investment in new, improved and effective human rights mechanisms. When there is such an asymmetry in this investment, we must ask ourselves whether human rights are truly valued.

compréhension et leur approfondissement de la question des droits et libertés, que s'il doit y avoir cette loi, sur des mesures de sécurité exceptionnelles, elles devront être temporaires et nous devons savoir quelle est la durée de ce temps.

Madame la présidente, j'aborderai une autre grande question : en vertu de quels critères évaluons-nous le contexte des menaces? Les mécanismes visant à fournir une évaluation et une analyse crédibles de la menace terroriste sont-ils en place? Le Centre intégré d'évaluation des menaces constitue une mesure importante et récente. À partir des renseignements existants, ce centre aidera véritablement l'analyse. Je voudrais demander au comité de s'assurer, premièrement, que nous connaissions la durée d'application des mesures de sécurité exceptionnelles. Deuxièmement, que nous nous assurions aussi que les mesures de sécurité normales soient appliquées. Il faut lire et relire, mémoriser si possible le rapport de la vérificatrice générale du Canada, avant les mesures exceptionnelles, il y a les mesures ordinaires qui doivent protéger les Canadiens et, manifestement, les mesures ordinaires, aujourd'hui, ne sont pas ce qu'elles devraient être. Vous savez ce qu'a écrit le *New York Times*, le 19 avril 2004, — Les attentats du 11 septembre ont semblé venir soudainement de nulle part. Maintenant, il apparaît clairement que les plus hauts échelons du gouvernement avaient été directement prévenus d'une possible attaque de Al-Qaïda et qu'ils n'ont pas assuré le suivi. Il y a les mesures ordinaires avant les mesures extraordinaires...

[Traduction]

« [...] que les évaluations des menaces fassent l'objet d'analyses critiques et d'examen par des administrations publiques externes aux institutions de sécurité et policières. »

[Français]

Il est impérieux qu'il y ait des lieux d'analyse et d'appréciation de nos politiques qui soient hors de l'établissement normal des appareils de police et des appareils de sécurité.

Nous estimons que ces évaluations doivent être faites régulièrement. Nous estimons qu'elles doivent être déposées au parlement et qu'elles doivent être communiquées au public.

Je prends deux minutes pour vous expliquer le cœur de notre rapport.

[Traduction]

Dans l'examen de la question sur la façon d'intégrer la sécurité et les droits humains, il est essentiel que nous évaluions les outils à notre disposition. Comme je l'ai mentionné précédemment, malgré le discours rassurant sur l'équilibre entre la sécurité et les droits humains, jusqu'à maintenant, nos investissements dans les nouvelles mesures de sécurité améliorées et efficaces, afin de répondre aux menaces à la sécurité actuelle, l'emportent largement sur nos investissements dans les nouveaux mécanismes améliorés et efficaces de droits humains. Lorsque l'on constate une telle asymétrie des investissements, nous devons nous demander si les droits humains sont véritablement valorisés.

[Translation]

Further to September 11, Canada invested nearly \$10 billion to improve our security. These policies focused primarily on improving coordination between the numerous organizations and departments concerned, in setting up a new Department of Public Safety and Emergency Preparedness, a committee of the cabinet on security, public health and emergency preparedness, an advisory board on national security made up of experts and an integrated threat assessment centre. The national security policy provides for permanent, reassuring mechanisms. You heard about them here.

[English]

In concrete terms, the notion of democratic oversight is to be operationalized through a mechanism like the Cross-Cultural Roundtable on Security, the National Security Committee of Parliamentarians, and the government's commitment to the legislative review, but will this oversight mechanism be effective or sufficient?

[Translation]

We note that all of these mechanisms have been announced rather than created. And when they have been established, they were established slowly and very recently.

[English]

The Cross-Cultural Roundtable has its first meeting in March 2005. The National Security Committee of Parliamentarians has not yet been created.

[Translation]

As you can see, the analyses are extremely useful. You have no doubt read the report of the department of national safety, which explains how complex all of this is. This leads us to believe that it will take a great deal of time before this committee is established.

[English]

This raises an important point about how binding democratic oversight mechanisms are that are founded upon policy and not upon law. We must also inquire about how close to the top-secret center of the new integrated security structure these reviews and oversight mechanisms are located. Will they have full access to information?

Another issue that we cannot ignore is the fragile oversight we have regarding possible deportations relative to the security certificate system. We have heard testimony from government officials that affirms that it is the responsibility of Foreign Affairs Canada to get some form of diplomatic assurance that deported individuals are not subject to torture or other human rights violations.

[Français]

À la suite du 11 septembre, le Canada a engagé près de dix milliards de dollars afin d'améliorer notre sécurité. Ces politiques mettaient principalement l'accent sur l'accomplissement de la coordination entre les nombreux organismes et ministères concernés, un nouveau ministère de la sécurité public et de la protection civile, un comité du cabinet sur la sécurité, la santé publique et la protection civile, un conseil consultatif sur la sécurité nationale qui sera composé d'experts, un centre intégré d'évaluation des menaces, la politique de sécurité nationale comporte des affirmations rassurantes en permanence. Vous en avez entendu ici.

[Traduction]

Concrètement, la notion de surveillance démocratique sera mise en œuvre à l'aide de mécanismes tels que la Table ronde consultative transculturelle sur la sécurité, le Comité parlementaire sur la sécurité nationale et l'engagement du gouvernement à conduire le présent examen législatif. Mais est-ce que ces mécanismes de surveillance seront efficaces ou suffisants?

[Français]

Nous notons que tous ces mécanismes ont été plutôt annoncés que créés. Et lorsqu'ils ont été créés, ils ont été créés lentement et très récemment.

[Traduction]

La première réunion de la Table ronde consultative transculturelle a eu lieu en mars 2005. Le Comité parlementaire sur la sécurité nationale n'a pas encore été créé.

[Français]

Vous voyez, on fait des analyses extrêmement utiles. Vous avez sûrement lu le rapport du ministère de la Sécurité national, qui explique comment tout cela est complexe. On peut croire qu'il y aura beaucoup de temps avant que ce comité soit créé.

[Traduction]

Cette situation soulève un point important sur la façon d'imposer des mécanismes de surveillance démocratique qui soient fondés sur des politiques plutôt que sur des lois. Nous devons également étudier jusqu'à quel point ces examens et mécanismes de surveillance sont près des centres très secrets des nouvelles structures de sécurité. Auront-ils un accès complet à l'information?

Nous devons être conscients également de notre faible mécanisme de surveillance des déportations pouvant résulter du système d'attestation de sécurité. Nous avons entendu des témoignages de représentants du gouvernement affirmer qu'il incombait à Affaires étrangères Canada d'obtenir une certaine forme d'assurance diplomatique que les personnes déportées ne feraient pas l'objet de tortures ni d'autres violations des droits humains.

[Translation]

In summary, this is unacceptable. It is unthinkable that a country such as ours believes that Syria, Egypt and other countries will keep their word when in fact they have traditions, torture rooms and the war against terrorism, since this is the expression that is no doubt used, we cannot rely on them.

You are familiar with the Human Rights Watch report which contains a very important chapter on Canada, namely, an in-depth analysis of the assurances given to Canada by a certain number of countries and what this really all meant. We do not make a formal recommendation pertaining to this matter at the end of our report. I would like to make a more meaningful recommendation, if possible. Canada should never, regardless of the circumstances — and there are other means that our country can use — extradite men or women on our soil, to countries that use torture.

Madam Chairman, I believe that we should all look at the possibility, against this backdrop, of bridging security and human rights.

[English]

It is necessary to examine the possibility of having high-level positions created for human rights experts within all the new security-related agencies, including the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, and alongside the National Security Advisor to the Prime Minister.

[Translation]

I absolutely want to address the issue of racial profiling.

[English]

From a human rights perspective, equality and non-discrimination are fundamental principles. To date, our efforts to ensure that racism does not permeate our anti-terrorist practices appear to be mostly rhetorical. The Cross-Cultural Roundtable is only beginning to work. There are alarming reports, as I mentioned earlier, about intimidation and discrimination.

I was very interested in the consultation paper published by the commission of inquiry into the action of Canadian officials in relation to the Maher case. We can read in that brief as follows:

A number of the intervenors in the Factual Inquiry have raised concerns about racial and ethnic profiling in Arab and Muslim communities in the wake of September 11th, submitting that such profiling undermines the liberty, privacy and equality rights of many innocent Canadians. At least in the present context, it is said that there is an additional risk that members of the Arab and Muslim communities, including recent immigrants and non-citizens, may feel reluctant to complain about the conduct of police authorities.

[Français]

En résumé, c'est inacceptable. Il est impensable qu'un pays comme le nôtre croit que la Syrie, l'Égypte et d'autres pays vont tenir leur parole alors qu'ils ont des traditions, des lieux de torture et la guerre au terrorisme, puisque cette expression est sans doute utilisée, on ne peut pas se fier.

Vous connaissez le rapport de Human Rights Watch qui a un chapitre très important sur le Canada, soit une analyse fine des assurances que le Canada a reçues d'un certain nombre de pays et qu'est-ce que réellement tout cela a signifié. Nous n'en faisons pas une recommandation formelle à la fin de notre rapport. Je voudrais en faire une recommandation plus significative, si possible. Il n'est pas question que le Canada, peu importe les circonstances — et il y a d'autres moyens que notre pays peut utiliser — extrade vers des pays qui utilisent la torture, des hommes ou des femmes qui se trouvent sur notre territoire.

Madame la présidente, je crois que nous devrions ensemble examiner la possibilité, dans cette optique de lier la sécurité et les droits humains.

[Traduction]

Il faut examiner la possibilité de créer des postes de haut niveau pour les spécialistes des droits humains dans tous les nouveaux organismes liés à la sécurité, dont le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et aux côtés du conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale.

[Français]

Je veux absolument dire un mot au sujet du profilage racial.

[Traduction]

L'égalité et la non-discrimination constituent des principes fondamentaux des droits humains. Jusqu'à présent, nos efforts visant à assurer que le racisme ne s'infilte pas dans nos pratiques antiterroristes semblent principalement rhétoriques. Le travail de la Table ronde consultative transculturelle ne fait que commencer. Comme je l'ai déjà mentionné, des rapports alarmants sur l'intimidation et la discrimination ont été rédigés.

J'ai trouvé très intéressant le document de consultation publié par la commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. Permettez-moi de vous citer ce document :

Un certain nombre d'intervenants dans l'Enquête sur les faits ont soulevé des questions au sujet du profilage racial et ethnique au sein des communautés arabes et musulmanes dans le sillage du 11 septembre, soutenant qu'un tel profilage mine les droits à la liberté, la vie privée et l'égalité de beaucoup de Canadiens innocents. Dans le présent contexte, il y a au moins un risque supplémentaire que les membres des communautés arabes et musulmanes, y compris les immigrants récents et les non-citoyens, puissent se sentir peu enclins à porter plainte à propos de la conduite des autorités policières.

[Translation]

This lies at the heart of the Charter, and it is the heart of Canada. I am referring to section 15.

Madam Chairman, the conclusions and recommendations are included in our report. They summarize what I have told you.

Senator Kinsella: I do not always know where to begin. But I will begin with Mr. Roy. In your brief, on pages 21 and 22, there are seven recommendations. Several of these recommendations are based on the hypothesis that the government will agree to amend this act.

Section 145.1 provides that, within three years after this act receives royal assent, a comprehensive review of the provisions and operation of this act shall be undertaken by the Senate or House of Commons committees. But once our review is finished, it is over. Parliament has to make amendments to this act, if we consider the exact words contained in this section.

I would like to start because you alluded to the theory of our colleague, the Minister of Justice, Mr. Irwin Cotler. I think Mr. Cotler's theory was based on a false parody. I come from the school that says that there is unity with respect to human rights. Mr. Cotler's model is dangerous, because the right to security to some extent overrides the other rights.

Mr. de Massy mentioned section 4, which refers to security situations in the country. Under these circumstances, where the very life of a state is jeopardized, there are very rigid restrictions, the state has an obligation to protect, respect and promote rights. Section 7 deals with righteousness and this act could never be repealed.

The issue of racial profiling was also raised. The conventions mention there is no repeal with respect to being free or racial or linguistic discrimination. Consider the fact that the Government of Canada ratified these conventions with the written support of each government of Canada and that all of the provinces wrote a letter expressing the desire that Canada ratify the conventions. So we are not just talking about the federal government.

There is a very big domestic obligation. It is the norm that we have to follow. In my opinion, this bill was adopted under tragic circumstances. Now, four years later, the circumstances have changed a great deal. But regardless of whether or not circumstances have changed, we have to follow the norm and that is the norm. Mr. Roy, you asked a question about the nature of the current terrorist threat. I would like to ask you how you would answer this question about the current threat for Canada and also for our neighbours. Also, should we make amendments, to what extent do we have to use the norm, the principles and the well-established rights in international law, as we review the legislation?

Mr. Roy: You have asked me many questions all at once. I will try to answer you. As to your first question, I have faith in your committee. Your recommendations will be strong enough to

[Français]

C'est le cœur de la Charte et c'est le cœur du Canada. C'est l'article 15.

Madame la présidente, les conclusions et recommandations sont incluses dans notre rapport. Elles résument ce que je vous ai dit.

Le sénateur Kinsella : Je ne sais pas toujours par où commencer. Mais je vais commencer par M. Roy. Il y a aux pages 21 et 22 sept recommandations dans votre mémoire. Plusieurs de ces recommandations sont restées sur l'hypothèse que le gouvernement va accepter un amendement à cette loi.

La section 145.1 prévoit que dans les trois années suivant la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions de l'application de la présente loi doit être fait par les comités du Sénat ou de la Chambre des communes. Mais après notre examen, c'est terminé. Le Parlement devrait faire des amendements à cette loi, si on prend en considération les mots exacts de cette section.

J'aimerais commencer parce que vous avez mentionné la théorie de notre collègue, le ministre de la Justice, M. Irwin Cotler. Je pense que la théorie de M. Cotler était basée sur une parodie fautive. Je suis de l'école qui dit qu'il y a une unité en ce qui concerne les droits de la personne. Le modèle de M. Cotler est dangereux, parce que le droit à la sécurité a une certaine priorité sur les autres droits.

Monsieur de Massy a mentionné l'article 4 qui fait allusion aux situations de la sécurité du pays. Dans ces circonstances, il y a une restriction très forte où il est fait mention que dans les situations où la vie même d'un État est en danger, l'État doit maintenir l'obligation de protéger, respecter et de promouvoir les droits. L'article 7 touche la droiture et jamais on ne pourra abroger cette loi.

On parlait aussi du profilage racial. Les pactes mentionnent qu'il n'y a aucune abrogation d'être libre ou de discrimination raciale ou linguistique. Prenons en considération les faits que le gouvernement du Canada a ratifié ces pactes avec l'appui écrit de chaque gouvernement du Canada et que toutes les provinces ont écrit une lettre voulant que le Canada doive ratifier les pactes. Il ne s'agit pas seulement du gouvernement fédéral.

Il y a une obligation très profonde du point de vue domestique. C'est la norme que nous devons suivre. À mon avis, ce projet de loi a été adopté dans des circonstances tragiques. Maintenant, quatre ans après, les circonstances ont bien changé. Peu importe si cela a changé ou non, on doit suivre la norme et cela, c'est la norme. Monsieur Roy, vous avez posé la question de savoir ce qu'est la nature de la menace terroriste actuelle. J'aimerais donc vous demander quelle est votre réponse à cette question de la nature de la menace actuelle pour le Canada et aussi pour nos voisins. Également, si nous devons faire des amendements, jusqu'à quel point sommes-nous obligés d'utiliser la norme, les principes et les droits bien acceptés dans le droit international, dans cette révision de la loi?

M. Roy : Vous me posez beaucoup de questions en même temps. Je vais essayer de vous répondre. Sur le premier point, je fais confiance à votre comité. Vos recommandations sauront être

convince the government to amend the legislation. And if need our support, we will be at your side. The act must be amended and must include ongoing review mechanisms. It would not make sense for us to say, among ourselves, that this act must remain unchanged for the next five, eight or ten years, or indefinitely. You said, as did Mr. Philippe Robert de Massy, that the international reality has changed significantly.

Earlier, I quoted Mr. Cotler, not necessarily to support his theories, but as *amicus curiae* for our own thesis. I feel that this idea of putting security first and foremost is a pernicious one. Instead, we should be saying: first and foremost human rights, which include security. Security is a human right. Life, physical safety, security, that is what all of the major international conventions state. And to say that security should dominate from now on? Unfortunately, that is what I think.

We have made a tremendous effort with respect to security. There was continental pressure, there were the emotions of the moment, there were so-called international risks, et cetera. I am wondering if we are not in fact giving the terrorists quite a victory. We are in their territory and they are not in ours. I find that particularly worrisome.

Senator Kinsella, with respect to what you said about article 4 of the protocol, we will not debate that issue because we have a deep agreement between us, and I knew that, with respect to this idea that there is no degree on what is contained in this article.

What is the nature of the threat? I would like to be able to answer you. I was struck by the fact that when your colleagues from the Senate, the members of the Standing Senate Committee on National Security and Defence carried out their study, they indicated, in their report, how they did not receive the cooperation of the people, in our country, who hold this type of information. They explained how they were unable to have access, if not to the individuals, at least to the documents and real information.

I am not the one here who is going to tell you about the nature of the threat but I will, however, say one thing. One aspect of the threat, I believe, is explained in the UNDP report on the state of the Arab world. I believe that this report should be read and reread. It states that 1.8 per cent of the people in this large region of the world have access to Internet. The gross national product of all of the Arab states is lower than that of Spain, which accounts for 14 per cent of all Arab countries. Fewer people are attending schools at all levels, except religious schools.

As part of the mandate of our organization, Droits et démocratie, we are pursuing more and more activities in these regions of the world; in the Far East, in the Middle East and in the Maghreb.

In my opinion, part of the threat lies there as well, when fifty-five per cent of university graduates, be they young men or women in Morocco, are unable to find employment and do not see how they will find one associated with their training in the

suffisamment fortes pour convaincre le gouvernement d'amender la loi. Et si, à votre tour, vous avez besoin de nous, nous serons à vos côtés. La loi doit être amendée et on doit y inclure des mécanismes de révision permanente. Cela n'aurait pas de sens que nous disions, entre nous, que pour les cinq, pour les huit ou pour les dix prochaines années, dans l'infini du calendrier, cette loi est immuable. Vous l'avez dit, M. Philippe Robert de Massy l'a dit aussi, la réalité du monde change profondément.

Tout à l'heure, j'ai cité M. Cotler, non pas nécessairement pour me rallier à ses théories, mais comme *amicus curiae* pour notre propre thèse. Je crois que cette idée de dire que c'est d'abord la sécurité et avant tout la sécurité est une idée pernicieuse. Il faudrait dire : d'abord et avant tous les droits humains qui comprennent la sécurité. La sécurité est un droit humain. La vie, l'intégrité physique, la sécurité, c'est ce que disent tous les grands textes internationaux. Dire que c'est la sécurité qui domine désormais? Malheureusement, c'est ce que je pense.

On a fait un effort sécuritaire énorme. Il y avait les pressions continentales, il y avait les émotions du moment, il y avait les risques dits internationaux, et cetera. Je me demande si nous ne sommes pas en train de donner une sacrée victoire aux terroristes. Nous sommes sur leur terrain et ils ne sont pas sur les nôtres. Je trouve cela particulièrement inquiétant.

Sénateur Kinsella, à propos de ce que vous avez dit sur l'article 4 du protocole, on ne va pas débattre sur cela parce qu'on a un accord profond entre nous, et je le savais, sur l'idée qu'il n'y a pas de degré sur ce que contient cet article.

Quelle est la nature de la menace? Je voudrais pouvoir vous répondre. J'ai été frappé lorsque vos collègues du Sénat, les membres du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense ont fait leurs travaux et ont indiqué, dans leur rapport, comment ils n'ont pas eu la collaboration des gens qui détiennent cette information chez nous. Ils ont dit comment ils ont été incapables d'avoir accès, sinon aux personnes, en tout cas aux documents et à l'information véritable.

Ce n'est pas moi qui vais ici vous dire quelle est la nature de la menace, mais je vous dirai cependant une chose. Une partie de la nature de la menace, je crois, est expliquée dans le rapport du PNUD sur l'état du monde arabe. Je crois qu'on doit lire et relire ce rapport. Il nous dit que 1,8 p. 100 des gens de cette grande région du monde ont accès à Internet. Le produit national brut de tous les États arabes est inférieur à celui de l'Espagne, qui compte pour 14 p. 100 de l'ensemble des pays arabes. Il y a régression dans la fréquentation scolaire à tous les niveaux, sauf dans les écoles religieuses.

Il se trouve que c'est dans le mandat de notre organisation, Droits et démocratie, d'avoir des activités de plus en plus dans ces régions du monde; au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb.

Je pense qu'une partie de la menace est aussi là; lorsqu'il y a 55 p. 100 des diplômés universitaires, que ce soient des jeunes hommes ou des jeunes femmes au Maroc, qui n'ont pas d'emploi et pour lesquels on ne voit pas comment ils en auront un lié à leur

foreseeable future. I have no answer, honourable senators, as to what is the nature of the threat, but your question does make me think about this report.

Mr. de Massy: First of all, I would like my colleague to talk about his recent experiences, which will be of interest to you.

Mr. Denis Barrette, Lawyer, Ligue des droits et libertés: I am going to answer part of your question and your concern which I would call the « no pasaran » of fundamental rights — what my colleague called the « the core human rights ».

Last week, I was in Geneva attending a meeting of the Committee Against Torture, which was examining Canada's fourth and fifth report. There I heard, with my own ears, the Canadian representative state that it was acknowledged that Canada's position on the exceptional nature of the *Suresh* decision, which dealt with an individual who was returned to a country where they practise torture, is completely incompatible with the Convention Against Torture. The Canadian representative subsequently added that, nevertheless, it must be understood that, in certain cases, one must weigh the rights of the State, national security and the rights of the individual. He did not finish his sentence, but it would have been about the rights of the individual to not be tortured.

And yet, as we are all fully aware, in international law, this is a «no pasaran», the protection against torture. There is one thing that cannot be done, regardless of whether we are talking about war, an epidemic or national crisis, and that is torture. Beyond the debate and beyond the committee report that will be made public next Friday, the committee will probably denounce Canada for the criteria used in the Supreme Court *Suresh* decision.

I believe that this incident has taught us two things. First of all, in my opinion, that shows that we have all got a tremendous responsibility not to cave into this mentality of «security foremost» which leads to similar reasoning, whereby the rights of an individual not to be tortured are weighted against the rights of national security.

Second lesson — there are others but I will be brief — we all have a tremendous responsibility, whether we are advocacy organizations or parliamentarians, particularly at this time, to promote human rights and freedoms, because we must not wait until the Supreme Court tells us, article by article, in a 170-page document — you have certainly seen this, Senator Kinsella — paragraph by paragraph, and it will take 20, 30, 40 or 50 years and who knows how many victims, how many Maher Arars, will suffer until such and such a section is in compliance with the Charter of Rights and Freedoms whereas another one is not, despite a Supreme Court decision, because the Supreme Court is entitled to make a mistake. Despite all of that, we will wind up with condemnations from international organizations. We all have a tremendous responsibility, particularly you at present, because you are reviewing the Anti-terrorism Act, and we must not wait until court decisions tell us that rights and freedoms must prevail.

Senator Kinsella: The review of the report on Canada is open, correct?

formation, et ce aussi loin qu'on puisse voir dans le temps. Je n'ai pas de réponse, honorables sénateurs, à savoir quelle est la nature de la menace, mais votre question me fait penser à ce rapport.

M. de Massy : Je voudrais d'abord que mon collègue vous présente ses expériences récentes, qui vont intéresseront.

M. Denis Barrette, avocat, Ligue des droits et libertés : Je vais me permettre de répondre en partie à votre question et à votre préoccupation de ce que j'appelle le « no pasaran » des droits fondamentaux du cœur — ce que mon collègue appelait « the core human rights ».

J'étais à Genève la semaine dernière au comité contre la torture qui examinait le quatrième et le cinquième rapport du Canada, pour entendre de mes deux oreilles le représentant du Canada dire qu'on reconnaît que la position du Canada, quant au caractère exceptionnel de l'arrêt *Suresh*, du renvoi d'une personne vers la torture, est complètement incompatible avec la Convention sur la torture. Par la suite, le représentant du Canada ajoute que, toutefois, il faut comprendre que, dans certains cas, on doit faire une pondération entre les droits de l'État, la sécurité nationale et les droits de l'individu. Il n'a pas terminé sa phrase, mais il devait s'agir des droits de l'individu à ne pas être torturé.

Pourtant, en droit international, on le sait très bien, c'est un « no pasaran », la protection contre la torture. Qu'il s'agisse de guerre, d'épidémie, de crise nationale, s'il y a une chose qu'on ne peut pas faire, c'est la torture. Je crois que, au-delà du débat et du rapport que le comité va présenter vendredi prochain, le comité va probablement faire un blâme au Canada concernant le critère de l'arrêt *Suresh* de la Cour suprême.

Je crois que cette histoire nous apprend deux choses. La première, d'après moi, cela démontre que nous avons tous une énorme responsabilité de ne pas plier à la mentalité du « tout sécuritaire » pour en arriver à des raisonnements semblables, qui font que l'on pondère les droits de l'individu à ne pas être torturé avec les droits de la sécurité nationale.

Deuxième leçon — il y en a d'autres mais je fais court — nous avons tous une énorme responsabilité, que ce soit les organisations de défense du droit ou les parlementaires, surtout à cette époque, de mettre de l'avant les droits et libertés de la personne, car il ne faut pas attendre que la Cour suprême nous dise, article par article, sur un texte — vous l'avez sûrement vu, sénateur Kinsella — de 170 pages, alinéa, par alinéa — et cela va prendre 20, 30, 40 ou 50 ans, et on ne sait combien de victimes, de Maher Arar, qui en pâtiront jusqu'alors — que tel article est conforme à la Charte des droits et libertés et tel autre ne l'est pas, et ce malgré un jugement de la Cour suprême, car la Cour suprême a le droit de se tromper. Malgré cela on va se retrouver avec des condamnations des organisations internationales. Nous avons tous une énorme responsabilité, particulièrement vous en ce moment car vous révisiez la Loi antiterroriste, et on ne doit pas attendre les jugements des tribunaux pour nous dire que les droits et libertés doivent primer.

Le sénateur Kinsella : L'examen du rapport du Canada est ouvert, n'est-ce pas?

Mr. Barrette: It was open.

Senator Kinsella: It was published in the United Nations documentation. In other words, it would be accessible to the committee?

Mr. Barrette: Yes.

Senator Kinsella: It might be a good idea, Madam Chairman, for our researcher to get a copy of all the documentation concerning this very important testimony, in my opinion, on torture.

Mr. Barrette: The report will be tabled next Friday. However, there was no clerk to record the testimony, but people who were present heard what I passed on to you. The report on torture may not please the Canadian government, unfortunately.

Senator Kinsella: Thank you.

[English]

The Chairman: We will try to get hold of that.

[Translation]

Mr. de Massy: I would like to add something to what my colleague just said, that we should not wait until court judgements are handed down. It is very important to say that in recent decades there has been a trend on the part of Parliament to leave it up to the courts to decide on sensitive issues — whether abortion or others — and to say that in any case the courts will tell us whether what we are doing is right or not. Some day, parliamentarians will have to adopt much more proactive approach with respect to the fundamental principles on which our society is based.

I am in full agreement with Senator Kinsella's comments, and I could not have said it as well as he. We are talking about essential features, and that we cannot sacrifice, not to mention the expense involved for people to present court challenges and to defend their rights. For example, with respect to the House of Lords, last December the judges were extremely cautious when it came to contradicting Parliament's assessment regarding the state of emergency.

If Parliament decides that we are in a permanent state of emergency, it is very likely that the courts will say that this is a judgement call, and that they are not in as good a position as parliamentarians to make such a judgement. However, the Supreme Court judgement last year regarding *Air India* is the only interpretation of a provision of the Anti-terrorism Act that we have to date regarding the *Vancouver Sun* matter. The justices were extremely cautious and in no way called into question the state of emergency.

In closing, I would just like to make two points: First, the comments made by the United Nations Secretary General, Kofi Annan, in Madrid, a few weeks ago during a Summit on terrorism. If these remarks are not yet part of the committee's body of research, I would suggest that you include them in your

M. Barrette : C'était ouvert.

Le sénateur Kinsella : Il a été publié dans la documentation des Nations Unies. En d'autres mots, il sera accessible au comité?

M. Barrette : Oui.

Le sénateur Kinsella : Il y aurait peut-être lieu, madame la présidente, pour notre recherchiste d'obtenir copie de tous les documents concernant ce témoignage très important, à mon avis, sur la torture.

M. Barrette : Le rapport va être déposé vendredi prochain. Toutefois, aucun greffier n'a enregistré les témoignages, mais les gens sur place ont entendu ce que je vous relate. Le rapport quant à la torture risque de ne pas faire plaisir au gouvernement canadien, malheureusement.

Le sénateur Kinsella : Merci.

[Traduction]

La présidente : Nous allons essayer de l'obtenir.

[Français]

M. de Massy : J'aimerais ajouter une remarque. Je veux enchaîner sur ce que vient de dire mon collègue, à savoir qu'il ne faut pas attendre après les jugements des tribunaux. Il est très important de dire qu'il y a eu une tendance, dans les dernières décennies, de la part du législateur de s'en remettre aux tribunaux sur des questions délicates, que ce soit des questions d'avortement ou autres, de se dire que de toute façon, les tribunaux nous diront si ce qu'on fait est correct ou non. Il faudra qu'un jour les parlementaires adoptent une attitude beaucoup plus proactive à l'égard des principes fondamentaux et fondateurs de notre société.

Comme je suis tout à fait d'accord avec les propos du sénateur Kinsella, je n'aurais pas pu le dire aussi bien que lui. Il s'agit de l'essentiel et on ne peut pas sacrifier l'essentiel, sans compter à quel point c'est coûteux pour le citoyen de contester et de faire valoir son droit. Par exemple, sur la Chambre des lords, en décembre dernier, les juges se sont montrés extrêmement prudents lorsqu'il s'est agi de contredire le Parlement sur l'évaluation qu'il avait fait de l'état d'urgence.

Si le Parlement décide qu'on est en état d'urgence permanent, les chances sont très fortes que les tribunaux diront que c'est un jugement, qu'ils ne sont pas aussi bien placés que les parlementaires pour en juger. Par exemple, le jugement de la Cour suprême de l'année dernière sur *Air India* est la seule interprétation d'une disposition de la Loi antiterroriste que nous ayons jusqu'à maintenant de l'affaire du *Vancouver Sun*. Les juges ont été extrêmement prudents et n'ont pas du tout remis en question l'urgence.

Pour terminer, je vous rappellerais simplement deux choses : premièrement, les propos du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, à Madrid, il y a quelques semaines, où se tenait un Sommet sur le terrorisme. Si ces propos ne font pas encore partie du corpus des recherches du comité, je vous suggère de les intégrer

considerations, along with the extremely rich and important report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.

At Kofi Annan's request, the report has been made readily accessible on the website of the Secretary-General of the United Nations. We refer to it in our brief. This website is one of the places where we found some very thoughtful comments on the threats facing much of the human race at the moment, which are very different from terrorism. However, the report in no way minimizes the threat posed by terrorism.

The UN Secretary-General said in Madrid that human rights experts, including those at the UN, all agreed that many of the anti-terrorism measures being introduced by governments at the moment were a violation of human rights and fundamental freedoms. He also said that respect for human rights was not only compatible with anti-terrorism strategies, but that it was an essential component of these strategies.

In order to understand what he means, we must think about all human rights, including everything Jean-Louis Roy was just referring to: not just the right to equality, the right to non-discrimination, but also, all the economic and social rights people have around the world.

Senator Joyal: My first comments are to Messrs. de Massy and Barrette. In listening to your opening remarks, I was convinced, — since you had adopted such a far-reaching first conclusion: that mainly the act be redrawn, — that I wondered, and I apologize for being so direct, whether it was realistic in the current context. I am very critical of certain provisions of the act in its present form, but the preamble to it does make a very direct reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Paragraph 5 of the preamble states:

Whereas the Parliament of Canada, recognizing that terrorism is a matter of national concern...while continuing to respect and promote the values reflected in, and the rights and freedoms guaranteed by, the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

As a good jurist, I would grant you that the International Covenant on Human rights is not mentioned. However there is at least a very direct and clear reference to the Charter and the values it reflects. These values are also reflected in the international covenant and the major international instruments to which Canada is bound.

Does the vigour of rights in the society not depend ultimately on the society's level of democratic awareness and its democratic vigour? Later, in your reply to senator Kinsella, you qualified your approach by saying that our culture of rights may have become a legal culture, that is, as soon there is a problem with the Charter, people turn to the courts. However, in my view, a culture of rights is rooted first and foremost in a democratic culture. Rights are respected and recognized first of all in the democratic

à vos considérations ainsi que le rapport — extrêmement riche et important — du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Ce texte a été rendu facilement accessible sur le site du Secrétaire-général des Nations Unies, à la demande de Kofi Annan. Nous y faisons allusion dans notre mémoire. Ce site représente un des endroits parmi lesquels nous avons trouvé une réflexion très riche sur les menaces qui planent actuellement sur la tête d'une grande partie de l'humanité et qui sont bien différentes de celles du terrorisme, sans vouloir minimiser d'aucune façon le risque que le terrorisme représente.

Le Secrétaire-général des Nations Unies a dit, à Madrid, que les spécialistes des droits de l'homme, y compris ceux du système des Nations Unies, considéraient tous sans exception que nombre des mesures qu'adoptaient actuellement les États pour lutter contre le terrorisme constituaient une atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Il a également dit que le respect des droits de l'homme non seulement était compatible avec les stratégies de lutte contre le terrorisme mais qu'il en était un élément essentiel.

Pour comprendre ce qu'il veut dire, il faut penser à l'ensemble des droits de l'homme, y compris tout ce à quoi M. Jean-Louis Roy vient de faire allusion : non seulement le droit à l'égalité, le droit de ne pas être victime de discrimination, mais tous les droits économiques et sociaux sur l'ensemble de la planète.

Le sénateur Joyal : Je vais d'abord m'adresser à MM. de Massy et Barrette. J'avais la conviction, en écoutant votre présentation d'ouverture, que fondamentalement vous aviez adopté une conclusion tellement large en demandant que la loi soit retirée — c'était votre première conclusion — que je me demandais, et je m'excuse d'être très direct, si elle était réaliste dans le contexte actuel. Je suis de ceux qui sont très critiques sur certaines dispositions de la loi telle qu'elle est formulée, mais il y a quand même dans le préambule de la loi une référence très immédiate à la Charte canadienne des droits et libertés. Le paragraphe 5 du préambule dit :

Le Parlement du Canada reconnaissant que le terrorisme est une question d'intérêt national, tout en continuant à promouvoir et respecter les droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés et les valeurs qui la sous-tendent.

Je vous accorde en bon juriste que le Pacte international des droits de la personne n'est pas mentionné. Mais il y a au moins une référence très directe et très claire sur la Charte et les valeurs qu'elle sous-tend et que ces valeurs sont aussi reflétées dans le Pacte international et dans les grands instruments internationaux auxquels le Canada est lié.

La vigueur des droits dans une société n'est-elle pas finalement fonction de son niveau de conscience démocratique et de sa vigueur démocratique? Par la suite, dans votre réponse au sénateur Kinsella, vous avez nuancé votre approche en disant que notre culture de droit s'est peut-être transformée en une culture juridique, c'est-à-dire que dès qu'on a un problème avec la Charte, on cherche recours auprès des tribunaux, alors qu'à mon avis, une culture de droits est d'abord enracinée dans une culture

life of a country. There is a sort of awareness by people of the spontaneous respect for the values expressed in the Charter. Since we have had a Charter of Rights and Freedoms for a very short time in Canada — about 20 years — a great deal of emphasis has been placed on the legal approach. There are over 500 cases, judgments and decisions by the Supreme Court on the Charter and the legal profession and Canadian institutions have often referred matters to the court, because very often, politicians did not want to make a interpretation decision, as the Supreme Court has said, so as to correct anomalies and set a direction.

If I recall correctly, it was in the famous *Southam* case that Mr. Justice Dickson said that in 1984:

[English]

“The Charter has a remedial and purposive objective.”

[Translation]

That means that the Charter is there to correct previously existing situations and to prevent others in the future. The Supreme Court has recognized two objectives in the Charter. If this is the case, we cannot — as you mentioned in your reply Senator Kinsella — expect that the Court will be the final response to all the flaws in our laws. Democracy, that is Parliament itself, the House of Commons, the Senate — on a daily and on-going basis, must ensure that the provisions and values of the Charter and of the international instruments are guaranteed. I am not surprised — at my age, one is no longer surprised — but rather puzzled that the conclusions of your written presentation did not adequately stress the fact that we cannot change everything in the act because certain things will not be changed. One part of the act implements the international instruments put forward by the United Nations, and we agree with that part of the legislation. Do we not prevent abuse by strengthening the review procedure providing for in the act, for example with respect to the provisions having to do more specifically with the Criminal Code which seem extreme to us after a few years of implementation? The exercise we are engaged in is one that is typical of life in a democracy.

You are here, you say what you think. The cameras are here and parliamentarians ask themselves some questions and remember what you said three years ago. You come back. We try to do a very thoughtful study of the implications of the legislation. Is that not the greatest service we can provide for human rights and for democracy — namely to strengthen the ability of Parliament, and thereby raise the level of public awareness about rights, rather than simply withdraw the act because it has some holes in it? As Senator Stratton was saying this morning, we cannot simply start disregarding the continent, starting tomorrow. We do live in North America. The Americans are not far away, and they are at war. There is an undeniable reality that I do not like, but I have to deal with it nonetheless. Is that not what we should be trying to do initially?

démocratique. C'est d'abord dans la vie démocratique d'un pays, d'une nation, que les droits sont respectés et reconnus, qu'il y a une sorte de sensibilité de la population, des citoyens au respect spontané des valeurs qui sont exprimées dans la Charte. Au Canada, parce qu'on vit avec une Charte des droits et libertés depuis peu, 20 ans environ, on a beaucoup insisté sur l'approche juridique. Il y a au-delà de 500 causes, jugements et décisions de la Cour suprême reliés à la Charte, et la profession juridique et les institutions canadiennes ont souvent référé à la cour parce que très souvent le politique ne voulait pas prendre la décision d'interpréter, comme le dit la Cour suprême, de manière à corriger des anomalies et à définir une orientation.

C'était dans la fameuse cause de *Southam*, en 1984, que le juge Dickson, si je me souviens bien, avait dit :

[Traduction]

«La Charte a un objectif réparateur et téléologique.»

[Français]

Cela signifie que la Charte est là pour corriger des situations antérieures et en prévenir d'autres dans l'avenir. La Cour suprême a reconnu deux objectifs dans la Charte. Si c'est le cas, on ne peut pas — comme vous l'avez mentionné dans votre réponse au sénateur Kinsella — s'attendre à ce que les tribunaux soient la dernière réponse à tous les défauts de nos lois. La démocratie, — c'est-à-dire le Parlement lui-même, la Chambre des communes, le Sénat —, de manière quotidienne et constante, doit s'assurer que les dispositions de la Charte et les valeurs de la Charte et des instruments internationaux sont garantis. Je suis non pas étonné — à mon âge, on n'est plus étonné — mais plutôt perplexe devant le fait que les conclusions de votre présentation écrite n'ont pas suffisamment mis l'accent sur le fait que l'on ne peut pas tout changer dans la loi parce certaines choses ne seront pas changées. Une partie de la loi met en application des instruments internationaux promus par les Nations Unies et nous sommes d'accord sur cette partie. Les dispositions de la loi traitant plus particulièrement du Code criminel, qui nous semble outrancière après un certain nombre d'années d'application, n'est-ce pas en renforçant les mécanismes de révision de la loi, l'appareil pour prévenir des abus? L'exercice que nous faisons est typique de la vie démocratique.

Vous êtes là, vous dites ce que vous pensez. Les caméras sont là et les parlementaires s'interrogent et se souviennent de vos propos d'il y a trois ans. Vous revenez. On essaie d'assurer une étude très introspective des implications. N'est-ce pas là le plus grand service à rendre aux droits et à la démocratie que de renforcer les capacités du Parlement et, par le fait même, la conscientisation de l'opinion publique sur les droits que simplement retirer la loi parce qu'il y a des trous dedans? On ne peut pas, demain matin, faire abstraction du continent, comme le mentionnait le sénateur Stratton ce matin. On vit en Amérique du Nord. Les Américains ne sont pas loin et ils sont en guerre. Il y a une réalité incontournable que je n'aime pas, mais je suis obligé de composer avec cette réalité. N'est-ce pas ce qu'on devrait viser dans un premier temps?

Mr. de Massy: This was an omnibus bill that amended a number of other acts.

On page 28 of our brief, we said that it was integrated into all our statutes and that it amended many fundamental sections of the Criminal Code and other important legislation such as the Privacy Act and the Access to Information Act. This is a huge foreign body with infinite ramifications. We feel very strongly about the expression that was used. We have no choice, this act will work like a cancer in all our other laws if it is not withdrawn in its present form.

Do we need to think about putting forward a separate Anti-Terrorism Act? I have no answer for you on that. In the United States, the act is separate, as it is in England as well. Here, the act has infiltrated all our other laws and has made some very harmful amendments to the Criminal Code. These amendments violate principles we considered absolutely sacred with respect to individuals who have been charged and imprisoned. I would like to let you hear what Denis Barrette has to say about this.

Mr. Barrette: Of course, the Ligues des droits et libertés has often adopted a radical position in the past. It is true that we are calling for the withdrawal of the Anti-Terrorism Act. This act has infiltrated all our laws, largely in the Criminal Code, and the Evidence Act, where it changes the entire procedure for trials and even that of the public inquiry into the Maher Arar matter, which was suspended. It also makes changes to the Access to Information Act and others, and in our view, it is not necessary. We do not deny that there may be problems regarding terrorism. We do not deny the fact that we need to combat terrorism. The question is whether we have used the means already available to combat terrorism. Why not use them? Three years later, what result has the Anti-Terrorism Act achieved? What real use has it been? Except to comfort some who insist on security at all costs. I come now to the other point you raised regarding oversight procedures. This is a concern of the Ligues des droits et libertés and all human rights organizations throughout the world — the need for an oversight procedure for anti-terrorism measures. In the case of Canada, there is not just the Anti-Terrorism Act, there is all the sharing of information and the increased number of databases, one of the results of which was a story like that of Maher Arar, who, following a sharing of information between Canada, Syria and the United States, found himself, a Canadian, caught in a situation we have now heard about. Why is it that today we cannot correct information, which may be false, that has been given to the FBI by the Canadian agencies? I, Denis Barrette, have little or no way of correcting the information in Canada if it has to do with national security. And I have even less way of doing so if the information is in the hands of the FBI.

I fully agree with Senator Joyal when he says that the Canadian Charter of Rights and Freedoms belongs to everyone. I am going to read you a quote from the Supreme Court in 2003, *Nova Scotia v. Martin*.

M. de Massy : C'est une loi omnibus qui a amendé une foule de lois.

À la page 28 de notre mémoire, on disait qu'elle était incorporée à l'ensemble des lois et elle a modifié de nombreux articles fondamentaux du Code criminel et aussi de lois importantes à d'autres lois comme la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi de l'accès à l'information. C'est un immense corps étranger avec d'innombrables ramifications. Nous tenons beaucoup à l'expression utiliser. Nous n'avons pas le choix, cette loi agira comme un cancer dans toutes nos lois si elle n'est pas retirée telle qu'elle est.

Faut-il songer à formuler une loi anti-terroriste qui soit autonome? Je n'ai pas de réponse à vous donner par rapport à l'autonomie. Aux États-Unis, c'est une loi autonome et en Angleterre aussi. Ici, c'est une loi qui s'est infiltrée dans toutes les lois et qui a apporté des modifications au Code criminel, qui sont extrêmement délétères. Elles viennent atteindre des principes qu'on pensait absolument sacrés par rapport à certains droits de personne interpellée, emprisonnée. J'aimerais vous donner la possibilité d'entendre M^e Denis Barrette à ce sujet.

M. Barrette : Évidemment, la Ligue des droits et libertés a souvent eu dans le passé une position radicale. On demande effectivement le retrait de la Loi antiterroriste. Cette loi s'infiltré dans toutes nos lois, en grande partie dans le Code criminel, la Loi sur la preuve dont elle modifie tout le déroulement des procès et même de l'enquête publique Maher Arar qui a été suspendue, la Loi sur l'information, et cetera et d'après nous, elle n'est pas nécessaire. On ne nie pas qu'il puisse y avoir des problèmes reliés au terrorisme. On ne nie pas qu'il faille faire la lutte au terrorisme. Le questionnement est à savoir si on a utilisé les moyens déjà existant pour lutter contre le terrorisme. Pourquoi ne pas les utiliser? Après trois ans, quel est le résultat de la Loi antiterroriste? À quoi a-t-elle vraiment servi? Sauf à conforter des mentalités du tout sécuritaire. J'en viens à votre autre aspect, les mécanismes de surveillance. C'est une préoccupation que la Ligue des droits et libertés ainsi que tous les organismes de défense des droits humains partout au monde ont; la nécessité d'un mécanisme de surveillance des mesures antiterroristes. Si je prends le Canada, il n'y a pas seulement la Loi antiterroriste, il y a tout le partage d'information, la multiplication des bases de données qui a entre autres comme résultat des histoires comme celle de Maher Arar qui suite au partage d'information entre le Canada, la Syrie et les États-Unis, un Canadien s'est retrouvé à vivre ce qu'il a vécu. Qu'est-ce qui fait, qu'aujourd'hui, on ne puisse pas corriger les informations données, peut-être fausses, par les agences canadiennes au FBI? Moi, Denis Barrette, je n'ai aucun ou très peu de moyens de corriger ces informations au Canada si cela touche la sécurité nationale, j'en ai encore moins si les informations sont entre les mains du FBI.

Je suis parfaitement d'accord avec le sénateur Joyal lorsqu'il dit que la Charte canadienne des droits et libertés appartient à tous. Je vais vous lire une citation de la Cour suprême de 2003, *Nouvelle-Écosse c. Martin*.

The Charter is not some holy grail which only judicial initiatives of the superior courts may touch. The Charter belongs to the people. All laws and lawmakers that touch the people must conform to it.

The Supreme Court tells us that we must proactively consider the Charter of Rights and Freedoms before enacting and renewing legislation. It is our collective responsibility as citizens and politicians to promote the Charter of Rights and Freedoms.

In terms of possible review mechanisms for anti-terrorist legislation, we agree, but we believe that the precise mechanism may remain to be found. There is very little publicity around Senate committees. We understand that it is public and that the meetings are televised, but we feel that there should be a very broad awareness debate among Canadians on their rights and a true debate on the threat.

As for the concerns of Western governments, following the events of September 11, 2001, following anti-terrorist legislation, governments have tabled 207 reports one year after Security Council resolution 1373.

That same year, there were over 1,400 human rights reports that had not yet been submitted by states.

So one might ask how much actual concern about human rights there has been since 2001.

[English]

Senator Andreychuk: Thank you for all the briefs and books. I also want to acknowledge Iris Almeida, who has been working on this for years long before terrorism became a key issue.

I have two questions, one of which goes back to this issue that we were talking about on balancing rights. I believed in this concept of balancing rights, because security is a right, freedom of speech is a right, and freedom from torture is a right. It is a question that we always have to balance in our society when rights come together. The problem was the way that the government framed the issue after 9/11, saying, "To protect our security, we have to abrogate some of our rights." Instead of understanding that security is a right and it is one of our rights that is continually being balanced, it has been entrenched in the minds of Canadians that in order to have security, they have to give up human rights. Would that be a fair assessment?

[Translation]

Mr. Roy: I think you answered the question. I draw a parallel between your question and Senator Joyal's question to Mr. de Massy, about citizenship.

La Charte n'est pas un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder. C'est un document qui appartient aux citoyens et les lois ayant des effets sur les citoyens ainsi que les législateurs qui les adoptent doivent s'y conformer.

La Cour suprême nous dit qu'il faut se préoccuper de la Charte des droits et libertés en amont avant de promulguer et de reconduire des lois. Il est de notre responsabilité à tous, les citoyens et les politiciens, de mettre la Charte des droits et libertés en avant.

Quant à la possibilité de mécanismes de révision des lois antiterroristes; on est d'accord, mais on croit que le mécanisme précis est peut-être à trouver. Il y a très peu de publicité aux comités sénatoriaux. On comprend que c'est public, les comités sont télévisés mais on croit qu'il devrait y avoir un débat très large auprès des citoyens d'éducation sur les droits et un véritable débat sur la menace.

Quant aux préoccupations de gouvernements occidentaux, suite aux événements du 11 septembre 2001, suite aux lois antiterroristes, les gouvernements ont déposé 207 rapports un an après la résolution 1373 du Conseil de sécurité.

Dans la même année, on a pu compter plus de 1 400 rapports sur les droits de la personne qui n'avaient pas encore été remis par les États.

On peut donc se demander quelle est la préoccupation réelle pour les droits de la personne depuis 2001.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Je vous remercie pour tous ces mémoires et ces livres. Je voudrais également reconnaître le rôle de Iris Almeida, qui s'occupait déjà de cette question bien des années avant que le terrorisme devienne un problème aussi grave.

J'ai deux questions dont l'une concerne la conciliation des divers droits, dont nous parlions tout à l'heure. Je croyais à ce concept de l'équilibre des droits, car la sécurité est un droit, la liberté d'expression est un droit, la protection contre la torture est un droit. Dans notre société, lorsqu'il y a plusieurs droits en jeu, nous devons toujours essayer de trouver un équilibre. Le problème c'est la manière dont le gouvernement a énoncé le problème après le 11 septembre, en disant que pour protéger notre sécurité, nous devons renoncer à certains droits. Plutôt que de comprendre que la sécurité est un droit, qu'elle est un des droits que nous devons constamment mettre en équilibre, il a convaincu les Canadiens qu'ils devaient renoncer à certains droits humains afin de protéger leur droit à la sécurité. Ai-je raison?

[Français]

M. Roy : Je crois que vous avez répondu à la question. Je fais le parallèle entre votre question et celle posée par le sénateur Joyal à M. de Massy au sujet de la citoyenneté.

The prevailing impression in our country today is that some of our rights have been curtailed for security reasons. I do not know how that impression can be changed with legislation, as it stands, and the institutional build-up and budgets as they stand.

[English]

On the basis of what I just said, people have the impression that we have spent a lot of money. We have prepared new legislation and created new institutions. The net result is not a balancing between rights and security. We have, on one side, all our resources, or a lot of our long-term resources, and new international cooperation. On the other side, senator, can you give me one example of a binding oversight mechanism, a real one, that we have created in the last three years — a mechanism that can be independent, can function impartially, has the necessary resources and effectiveness, is time-bound, is accountable to Parliament, is representative of Canadians, and can have access to all information?

Senator Joyal: We have the Auditor General.

Mr. Roy: We did not create the Auditor General in the last three years.

[Translation]

It may be a matter of perception. I respect your position, Senator Andreychuk, on the idea of balance. However, if we retain that philosophy and perspective, we are ultimately going to confirm the theory of balance rather than of the link between rights and security.

[English]

Senator Andreychuk: That is the point I was trying to make. Somehow, we have lifted security out of what was traditionally an issue within human rights and set it apart. We are in danger of looking at security as something different than one of our rights. Accountability is the issue, but not just in this bill. There has been a cumulative effect created by the bills we have recently passed. We are zeroing in on Bill C-36, but this committee has said that we have to look at all the other pieces of legislation that have been passed. Your question of whether there are oversight mechanisms on those other pieces is as valid as on this bill.

Are we also suffering from the fact that we have not entrenched human rights international legislation into our national law? For a long time, we have lauded ourselves for signing and ratifying treaties, but we are not taking the next step in the human rights treaties of entrenching them in our national law in a consistent way. Consequently, there is a disconnect between our international obligations and what we are doing in Canada. It seems to have come to the fore in our terrorism situation. Is that one of the problems that also needs correcting? It would be a different kind of oversight. It would bring our

La forte impression qui règne aujourd'hui dans notre pays est qu'une partie de nos droits a été retranchée pour des raisons de sécurité. Je ne sais pas comment on peut changer cette impression à partir de la loi, telle qu'elle est, et des montages institutionnels et budgets consentis tels qu'ils sont.

[Traduction]

Sur la foi de ce que je viens de dire, les gens ont l'impression qu'on a dépensé beaucoup d'argent. Nous avons préparé une nouvelle loi et nous avons créé de nouvelles institutions. Le résultat final n'est pas un équilibre entre les droits et la sécurité. Nous avons, d'une part, toutes nos ressources, ou beaucoup de ressources à long terme, et une nouvelle coopération internationale. D'autre part, pouvez-vous me citer un seul exemple de mécanisme de surveillance obligatoire, un vrai, que nous ayons créé au cours des trois dernières années — un mécanisme qui soit indépendant, qui puisse fonctionner de manière impartiale, qui ait les ressources nécessaires, qui est efficace, assujéti à des délais, redevable au gouvernement, représentatif des Canadiens et qui a accès à toute l'information?

Le sénateur Joyal : Nous avons la vérificatrice générale.

M. Roy : Nous n'avons pas créé le bureau du vérificateur général au cours des trois dernières années.

[Français]

Ce peut être une question de perception. Je respecte votre position, sénateur Andreychuk, sur la notion d'équilibre. Toutefois, si nous gardons cette philosophie et cette optique, nous allons finalement accréditer la thèse d'équilibre plutôt que celle du lien entre les droits et la sécurité.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : C'est exactement ce que j'essayais de dire. D'une manière ou d'une autre nous avons commencé à considérer la sécurité comme une question à part alors que dans le passé la sécurité était traitée comme un des droits de la personne. Nous risquons d'en arriver à considérer la sécurité comme étant autre chose qu'un droit. Le problème, c'est l'obligation de rendre des comptes, et pas seulement dans cette loi. Les projets de loi que nous avons adoptés récemment ont eu un effet cumulatif. Nous étudions la Loi antiterroriste, mais notre comité a dit qu'il fallait revoir toutes les autres lois qui ont été adoptées. Votre question demandant si ces autres lois contiennent des mécanismes de surveillance s'applique également à cette loi-ci.

Est-ce que nous souffrons également du fait que nous n'avons pas intégré dans notre loi les lois internationales en matière des droits de la personne? Pendant longtemps, nous nous sommes félicités parce que nous avions signé et ratifié des traités, mais nous n'avons pas franchi l'étape suivante qui consiste à inscrire ces traités sur les droits de la personne dans nos propres lois de manière systématique. Par conséquent, ce que nous faisons ici au Canada n'est pas conforme à nos obligations internationales. Cela semble plus évident par rapport au terrorisme. Est-ce un des problèmes que nous devons corriger? Ce serait un mécanisme de

international obligations into Canada in a binding way, and citizens would then have a better understanding of our obligations and, therefore, our rights internationally.

[Translation]

Mr. Roy: That is something that very often makes me go on a bit of a rant. In my view, a great democracy and a federal state like ours cannot afford to sit there and do nothing. Other federal states have worked on this complicated political question. Granted, the work may never be completely done. However, we will never move Canada forward if we do not, between the federal state and the provincial and territorial states, find an avenue for human rights issues to bring us as far as you hoped, by including the obligations that we have signed in our domestic legislation.

In two and a half years, since I have been with Rights and Democracy, I have attended all kinds of conferences, and I have been able to observe the worst reasoning put forward by Canadians to justify this situation. For example, there are a number of conventions of the International Labour Office that we have not signed. I recently heard comments that the provinces were wondering why we should sign, since we are further ahead than most countries in the world.

If we refuse to sign any convention where, in our opinion, we have made more progress than others, no international convention will stand up, because every country will think it is further ahead on some point or other.

Once a great federal system like ours stops building, there is a risk of cracking, and then there will be a real problem. We need to ensure that politicians do their duty. We cannot be hesitant about asking this difficult and complex question. We probably won't find the answer overnight, but we cannot ignore the question.

I would like to add a comment in response to Senator Joyal's question about citizenship. I agree with your basic statement that rights are primarily exercised by a strong and vigilant citizenry. We are a country of debate and training. But you should see the state of extreme poverty — except perhaps for Ontario — in which the law commissions of this country find themselves. I have visited all of them. It is scandalous, I have to say. What programs have been cut? The education, training and outreach programs, in a country where, in the biggest city, 50 per cent of citizens are not of Canadian origin. In order to learn the law, these people need to be spoken to in their language and in fora held specially for them.

We are not doing that. The enlightened citizenry to which Senator Joyal referred is also something that needs building, and I am quite concerned that currently, when it comes to new

surveillance différent. Ce serait une façon de rendre nos obligations internationales contraignantes et cela permettrait aux citoyens de mieux comprendre nos obligations et, par conséquent, nos droits internationaux.

[Français]

M. Roy : Il m'arrive très souvent, sur cette question, d'être presque virulent. À mon avis, une grande démocratie et un État fédéral comme le nôtre ne peuvent se permettre de demeurer inactif. Les autres États fédéraux ont travaillé cette question politique compliquée. Certes, le travail ne sera peut-être jamais complété. Toutefois, nous ne feront pas avancer la situation de notre pays si nous ne trouvons pas, entre l'État fédéral, les États provinciaux et les territoires, un corridor sur les questions de droits humains permettant d'aller aussi loin que vous l'avez souhaité, c'est-à-dire l'inclusion dans les législations nationales et les obligations que nous avons signées, par ailleurs.

Depuis deux ans et demi, depuis que je suis à Droits et Démocratie, j'ai assisté à toutes sortes de conférences et il m'a été permis d'observer les pires raisonnements faits par des Canadiens afin de justifier cette situation. Par exemple, il existe un certain nombre de conventions du Bureau international du travail que nous n'avons pas signées. J'ai entendu récemment certains commentaires voulant que les provinces se posent la question suivante : Pourquoi signerait-t-on? Nous sommes plus avancés que la plupart des pays du monde.

Si nous refusons de signer toute convention où, à notre avis, nous avons fait des progrès supérieurs aux autres, aucune convention internationale ne tiendra, car chaque pays aura l'impression d'avoir été en avance sur un point ou un autre.

À partir du moment où un grand régime fédéral comme le nôtre cesse de bâtir, on prend le risque qu'il se fissure et qu'alors se pose un véritable problème. On doit faire en sorte que les politiques prennent leurs responsabilités. Il ne faut pas hésiter à poser cette question difficile et complexe. On ne trouvera sans doute pas la réponse demain matin, mais nous ne pouvons ignorer la question.

J'aimerais ajouter un commentaire en réponse à la question du sénateur Joyal sur la citoyenneté. Je partage votre affirmation de base que les droits s'exercent d'abord par une citoyenneté forte et vigilante. Nous sommes dans un pays de débat et de formation. Mais il faut voir l'état de pauvreté extrême — sauf peut-être pour l'Ontario — dans lequel se trouvent les commissions des droits dans ce pays. Je les ai toutes visitées. C'est scandaleux, il faut le dire. Quels sont les programmes coupés? Ce sont les programmes d'éducation, de formation, de sensibilisation, et ce dans un pays où, dans la plus grande ville, 50 p. 100 des citoyens ne sont pas d'origine canadienne. Ces citoyens ont besoin, pour connaître la loi, qu'on s'adresse à eux dans leur langue et dans des forums qui leur sont réservés.

Nous ne le faisons pas. Cette citoyenneté éclairée à laquelle le sénateur Joyal fait référence, elle se construit aussi, et j'ai bien peur qu'en ce moment, notamment par rapport aux nouveaux

Canadians, who are increasing in number and that is a good thing, and when it comes to the younger generations, we are getting further and further away from that enlightened citizenry.

Mr. de Massy: If there is time, there is something I would like to add.

[English]

It is interesting how you put the question, Senator Andreychuk. A slight contradiction between the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the International Covenant on Civil and Political Rights can be read in section 1 of the Canadian Charter. In this particular instance, it may be important for the legislator to bear in mind that there is a bet, if I may.

When the anti-terrorism legislation was adopted, it was considered to be a legitimate measure in a democratic society under article 1 of the international covenant. The chances are good that the courts would consider it in that light and accept it, although it contains an important violation of the international covenant. My colleague alluded to the fact that before the Committee against Torture, there was a big question mark that seems to have been approved by the Canadian representative on the quality of the interpretation of human rights as stated by the Supreme Court in a specific case in respect of extradition.

As well, in response to your question, since 1948 we have witnessed a big struggle concerning the reconciliation of our human rights and how to organize human societies so that all human rights can be exercised, while maintaining the right to protection against terrorism, including the right to safety, water, food, a decent life and freedom of expression. I did not bring the document with me, but a UN summit in Vienna in 1993, which you are aware of, speaks to this in article 6 of the final declaration.

[Translation]

The indivisibility and interdependence of all human rights, that is the big challenge. We have to find solutions, including when we are combatting terrorism. The Secretary General, Kofi Annan, said that the UN has to combat terrorism, and has to continue to insist that in the fight against terrorism, we do not compromise essential values. In particular, human rights and the rule of law must always be upheld. It seems to me that terrorism is in and of itself a direct attack on human rights and the rule of law. If we sacrifice human rights and the rule of law with the steps we take, we are playing right into the hands of the terrorists. I find that to be a very clever way of putting it. There is a lesson there for all of us.

[English]

Senator Joyal: I will try to be brief. Mr. Roy, I would like to refer to your third recommendation in English because the word in English has a different meaning. You said that Parliament

Canadiens, ils sont de plus en plus nombreux et tant mieux, et par rapport aux plus jeunes générations, nous nous éloignons de cette citoyenneté éclairée.

M. de Massy : Si le temps le permet, j'aimerais ajouter quelque chose.

[Traduction]

Votre façon de poser la question est intéressante, sénateur Andreychuk. L'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés contredit légèrement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans ce cas particulier, il serait peut-être important que le législateur se rappelle qu'il y a un pari, si j'ose dire.

Lorsque la Loi antiterroriste a été adoptée, on a considéré qu'il s'agissait d'une mesure légitime dans une société démocratique en vertu de l'article 1 du Pacte international. Il y a de bonnes chances pour que les tribunaux l'interprètent ainsi et l'acceptent, quoiqu'elle porte atteinte de manière importante au Pacte international. Mon collègue a mentionné le fait que le Comité contre la torture, y compris le représentant canadien, n'était pas du tout certain de la qualité de l'interprétation des droits de la personne telle qu'énoncée par la Cour suprême dans une affaire d'extradition.

Eh bien, en réponse à votre question, depuis 1948, nous avons constaté à quel point il est difficile de concilier les droits de la personne et l'organisation des sociétés humaines de manière à ce que tous les droits puissent être exercés, tout en maintenant le droit de se protéger contre le terrorisme, le droit à la sécurité, à l'eau, à la nourriture, à une existence convenable et à la liberté d'expression. Je n'ai pas apporté le document, mais il en est question à l'article 6 de la déclaration finale d'un sommet des Nations Unies tenu à Vienne en 1983, dont vous avez entendu parler.

[Français]

L'indissociabilité, l'interdépendance de tous les droits de la personne, c'est le grand défi. Il faut trouver des solutions, y compris, lors de la lutte contre le terrorisme. Le secrétaire général, Kofi Annan, disait que l'ONU doit lutter contre le terrorisme, doit continuer d'insister pour que dans la lutte contre le terrorisme nous ne compromettons pas les valeurs essentielles. Il faut, en particulier, toujours respecter les droits de l'homme et la primauté du droit. Il me semble que le terrorisme est en soit une atteinte directe aux droits de l'homme et à l'État de droit. Si nous sacrifions les droits de l'homme et la primauté du droit dans les mesures que nous prenons, « nous faisons précisément le jeu des terroristes ». Je trouve que cette phrase est vraiment très songée. Elle devrait être pour nous tous un enseignement.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je tâcherai d'être bref. Monsieur Roy, je vous renvoie à votre troisième recommandation dans la version anglaise, car le mot en anglais a un sens différent. Vous dites que

should make public reports about the evolving threat environment and its assessment of the work of our security apparatus.

[Translation]

The word “threat” is not neutral. It refers to the whole psychology of defence policies after World War II. We have resolved one conflict only to find ourselves in another, equally large, and with equally large implications for freedom. We need only think of the United States, how the Soviet threat was addressed politically and ultimately gave rise to all kinds of initiatives and so-called measures for the protection of liberty, which led to initiatives that we now criticize in hindsight.

At the end of the day, is public debate on the threat not the best guarantee we can provide for the protection of rights and freedoms?

[English]

If I understand correctly, you think there should be a center for threat assessment. I hope you are not suggesting that we create an international body outside Parliament that would be responsible for measuring the level of threat and for reporting that information to Parliament regularly if the threat were worse in one aspect or the other of the international reality.

[Translation]

I feel that the public debate about the implications of this language is much more harmful, much more of a threat to rights and freedoms than anything else.

I am not anti-American, not at all, but, given how the situation in the U.S. has unfolded since September 11, 2001, we cannot help noticing that every two or three months, the threat level was raised to red, yellow or even white. When they felt that public opinion seemed critical in terms of support for the proposed measures, the level was raised. And since the last election, the threat advisory system has fallen off the radar screen. Apparently the threat has subsided with the new administration.

I have to admit that this type of situation leaves me somewhat perplexed. There is no doubt that in Canada the threat to the lives of Canadians is less immediate, because for the last five years the Canadian government has not used the threat advisory system. It seems that we have taken our responsibilities and that the government has taken measures. We can criticize these measures and say that it is a bad law, but all this did not happen in a context of psychological propaganda, Canadians were not told to tape their windows because the threat was so severe that we could expect a bacteriological war tomorrow morning. I am not underestimating the possibility that something could happen in Canada, quite the contrary, because Canada is such an open and porous society. In fact, we have to recognize that the threat was taken advantage of the most by the United States, more than anywhere else. You may remember that people said that the

le Parlement devrait effectuer des rapports publics sur le contexte changeant des menaces et sur son évaluation du travail dans nos appareils de sécurité.

[Français]

Le mot « threat » n'est pas un mot neutre. C'est un mot qui fait référence à toute la psychologie des politiques de défense après la Seconde Guerre mondiale. Nous avons résolu un conflit pour rentrer dans un autre, tout aussi important, et avec des implications pour la liberté toutes aussi importantes. Nous n'avons qu'à penser aux États-Unis, comment la menace soviétique a été récupérée par l'aspect politique pour finalement donner prise à toute sorte d'initiatives et « de mesures de protection de la liberté », qui ont mené à des initiatives que nous déplorons, aujourd'hui, sur une base de jugement historique.

Est-ce que, finalement, le débat public sur la menace n'est pas la meilleure garantie que nous pouvons apporter à la protection des droits et libertés?

[Traduction]

Si j'ai bien compris, vous pensez qu'il faudrait qu'il y ait un centre d'évaluation des menaces. J'espère que vous ne nous proposez pas de créer un organisme international indépendant du Parlement qui serait chargé de mesurer le niveau de menace et de présenter régulièrement des rapports au Parlement si la menace s'aggrave dans un aspect ou un autre de la réalité internationale.

[Français]

Je crois que ce débat public sur les implications de ce langage est beaucoup plus nocif, beaucoup plus une menace aux droits et libertés que toute autre chose.

Je ne suis pas antiaméricain, pas du tout, cependant, en regardant évoluer la situation américaine depuis le 11 septembre 2001, nous ne pouvons pas nous empêcher de voir qu'à tous les deux ou trois mois, on montait le commutateur de la menace au rouge, au jaune ou encore au blanc. Quand on avait l'impression que l'opinion publique semblait devenir critique à l'égard de l'appui aux mesures proposées, on remontait le commutateur. Et depuis la dernière élection, le commutateur est disparu du radar. Il ne semble plus que la menace est si importante depuis qu'il y a une nouvelle administration.

Je dois vous avouer que je suis un peu perplexe devant une situation comme celle-là. Il ne fait aucun doute qu'au Canada, la menace est moins immédiate dans la vie des Canadiens, parce que le gouvernement canadien, depuis les cinq dernières années, n'a pas joué avec le commutateur de la menace. Il semble que nous avons pris des responsabilités, le gouvernement a pris des mesures. Nous pouvons critiquer des mesures, dire que la loi n'est pas bonne, mais cela n'a pas été fait dans un contexte de propagande psychologique des citoyens, de leur dire de mettre du ruban masqué sur leurs fenêtres parce que la menace était devenue telle que nous aurions une guerre bactériologique pour demain matin. Je ne sous-estime pas la possibilité que cela arrive au Canada, au contraire, parce que le Canada est une société tellement libre et perméable. Par ailleurs, il faut reconnaître que nous avons exploité la menace surtout aux États-Unis, plus que

September 11 terrorists came from Canada and that they all crossed the border into New York or Boston, and into Washington and elsewhere. We realize that this type of statement was politically motivated. We cannot ignore the political debate in evaluating the implications of measures we take which affect human rights and freedoms.

If Parliament is to undertake a review, as you suggest, and if it is to report to the public on the changing threat context, or of the threat of the forces of evil against the forces of good, are we not being derelict in our public duty when we feed into the system which everyone is using to their own advantage, and when we use the system to force politicians to retain more powers than necessary to protect the country, when in fact the threat we are facing is completely different?

Mr. Roy: We would need much more time to respond to that passionate question which revolves around the nature of the debate Canadians are having, as compared to the debate Americans are having, something which also involves public and political input, including that of government.

I am not sure I followed every issue you raise. But I mostly understood what you said with regard to the fact that the American government exercised a lot of pressure by, for instance, the threat advisory system.

Two years ago, Janice Stein studied the issues Canadians were debating. It seems that many Canadians are preoccupied by security issues today. In cultural or ethnic communities, more particularly the Arab or Muslim community, the issue is being debated. Many of our fellow citizens feel threatened, and this is happening in a country where between 30 and 50 per cent of people living in major cities come from elsewhere.

I hope this issue will be clarified in the debates and conversations we will have, and that Canadians will have among themselves, too.

Rights and Democracy has organized delegations in 40 universities across the country. These issues interest and concern young people from Newfoundland to British Columbia. In fact, the diversity of our country has made it difficult for us to integrate this subject in a unilateral way.

But it is a good thing that Canada did not take heavy-handed measures. I do not think it is in the nature of our country to resort to psychological propaganda. However, I was surprised at Ms. McLellan's intransigence with regard to the act. The debate we are having right now is not intransigent.

nulle part ailleurs. Vous vous souvenez de ces déclarations selon lesquelles tous les terroristes du 11 septembre sont venus du Canada et ont tous traversé la frontière pour se rendre à New York ou à Boston, enfin à Washington ou ailleurs. Nous nous rendions bien compte que tout cela était une présentation qui visait un but politique. Nous ne pouvons pas faire abstraction du débat politique, quand nous devons évaluer les implications des mesures que nous prenons au niveau des droits et libertés des personnes.

Si le Parlement doit faire une évaluation, comme vous le suggérez, et qu'il doive effectuer des rapports publics sur le contexte changeant des menaces, ou de la menace des forces du bien contre celles du mal, est-ce qu'on ne manque pas fondamentalement à notre devoir de responsabilité publique lorsqu'on nourrit ce système que tout le monde utilise à son avantage et que l'on se serve de cela pour forcer le politique à céder plus de pouvoirs pour protéger son intégrité d'état qu'en pratique il devrait en avoir, compte tenu de l'étendue réelle de cette menace qui nous pèse sur la tête?

M. Roy : Il nous faudrait beaucoup plus de temps pour répondre à cette question passionnante à savoir quelle est la nature de la conversation que nous avons au pays entre citoyens, comparativement à la conversation que les Américains ont entre eux et quels sont les intrants publics et les intrants politiques, notamment des gouvernements.

Je ne suis pas sûr de bien vous suivre sur tous les points que vous soulevez. Je vous suis largement sur ce que vous avez dit par rapport à la pression que le gouvernement américain a mis sous forme, par exemple, de commutateur.

Janice Stein a effectué, il y a deux ans, des travaux sur la question à savoir de quoi parlent les Canadiens. Il me semble que plusieurs Canadiens parlent en ce moment de questions de sécurité. Dans les communautés culturelles ou ethniques, plus particulièrement celle des arabophones ou de foi musulmane, cette question est débattue. La menace est ressentie par plusieurs de nos compatriotes et concitoyens, et ce dans un pays où on compte dans les plus grandes villes entre 30 et 50 p. 100 des citoyens d'origines autres que canadienne.

Je souhaite que cette question soit clarifiée dans les débats et conversations que nous aurons entre nous, et que les Canadiens ont entre eux.

Droits et Démocratie a créé des délégations dans 40 universités à travers le pays. Ces questions intéressent et préoccupent les jeunes de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique. D'ailleurs, la diversité de notre pays est telle que nous avons de la difficulté à intégrer cette question de façon unilatérale.

Heureusement, le Canada n'a pas joué sur les commandes. Je ne crois pas qu'il est de la nature de notre pays de jouer à cette propagande psychologique. J'ai été toutefois surpris de voir l'attitude très arrêtée de Mme McLellan sur la loi. La conversation que nous avons en ce moment ne va pas dans ce même sens arrêté.

It is a very complicated issue. Ms. McLellan's department has just published a report on the implications of the creation of a parliamentary committee on security. Indeed, this problem raises several complex matters.

When the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs, which is chaired by Bernard Patry, decided to hold a series of hearings on Islam, we were closely involved in the process. Mr. Patry had asked us to help him develop a work plan on the subject. The commission attracted a significant degree of interest in Canada. I did not think that it would be so, but people wanted to come and speak and many have asked for the document and referred to it.

The role of Parliament is also to foster debate among Canadians about unreported issues, issues which were created by the government or which the government controls, issues which the government has access to and which the media obviously must report. That is why the idea of including oversight mechanisms in the act is interesting. The act stipulates that it is to be reviewed in three years. This does not mean that this parliamentary committee, under recommendation 3, will reinvent the wheel. However, its first role will no doubt be to establish a certain number of facts.

In answer to Senator Kinsella's question, the issue was raised as to what the nature of the threat might be. The issue needs to be debated publicly and we need to understand whether there still is a threat. One day, I hope, we will be able to know whether there is a threat or whether there are certain trends or movements. However, what we are dealing with here is a threat to national security, and whether this country is threatened by forces which might strike at its very heart. This is where legislation on security must come into play. We are not dealing with just any threat, but with a very real one. In this regard, you are right to say that we have to choose our words carefully. Perhaps your question also dealt with the meaning of words. However, the situation is fairly exceptional.

Canadians are also wondering about how public resources are being allocated. Regardless of who was in power after September 11, the issue has nothing to do with which government was in power at the time, but rather with the notion of government. There are very few projects which suddenly receive an investment of \$10 billion — but if there are, please tell me.

I do not want to be a rabble rouser, but I want to come back to what we were discussing earlier, which is the fact that we should be studying the extreme weakness as far as human rights are concerned. In the last few years, human rights have taken a beating several times over. One province has even decided to abolish its Human Rights Commission, which is an extraordinary step to take in a country like ours. People are wondering whether other provinces are also thinking of following suit.

Senator Fraser: My two questions will be brief and I hope the answers will also be short.

La question est fort compliquée. Le ministère de Mme McLellan vient justement de publier un rapport sur les implications qu'aurait la création d'un comité parlementaire sur la sécurité. En effet, plusieurs questions complexes découlent de ce problème.

Lorsque le Comité permanent des affaires extérieures de la Chambre des communes, présidé par Bernard Patry, a décidé de tenir une série d'audiences sur l'Islam, nous avons été étroitement associés à cette démarche. Monsieur Patry nous avait demandé de l'aider à bâtir un schéma de travail sur cette question. L'intérêt que cette commission a suscité au Canada a été considérable. Je n'aurais pas cru que cette question aurait suscité un tel intérêt, mais les gens ont voulu venir en parler, ont demandé à obtenir le document et s'y sont référés.

La fonction du Parlement est aussi de fournir à la conversation que nous avons entre Canadiens des éléments inédits, des éléments que le pouvoir public crée ou maîtrise, auquel il a accès de façon privilégiée et que les médias évidemment ont pour fonction de répercuter. C'est pourquoi l'idée d'avoir des mécanismes de surveillance inclus dans la loi est intéressante. La loi a prévu qu'on allait se revoir trois ans plus tard. Cela ne veut pas dire que ce comité du Parlement, en vertu de la recommandation 3, va réinventer la roue. Toutefois, sa fonction sera sans doute, d'abord, d'établir un certain nombre de faits.

On posait la question plus tôt, en réponse au sénateur Kinsella, à savoir quelle est la nature de la menace. On a besoin de parler de la question publiquement et comprendre s'il existe toujours une menace. On arrivera un jour, je l'espère, à se dire qu'il existe un risque ou des tendances, des mouvements. Cependant, nous parlons ici d'une menace à la sécurité nationale à savoir si ce pays est menacé par des forces qui peuvent le toucher au cœur même. Ce sont là où interviennent les lois sur la sécurité. Il ne s'agit pas d'une menace purement quelconque mais d'une menace réelle. Vous avez raison, à cet égard, de dire qu'il faut faire attention aux termes que l'on utilise. Votre question était peut-être aussi une question sur le sens des mots. La situation est quand même assez exceptionnelle.

Les Canadiens s'interrogent également sur l'allocation des ressources publiques. Peu importe qui était au pouvoir après le 11 septembre, la question n'a rien à voir avec le gouvernement en poste à ce moment, mais plutôt avec la notion de gouvernement. Il existe peu de projets dans lesquels on annonce, tout à coup, un investissement de 10 milliards de dollars — peut-être pouvez-vous m'en identifier quelques-uns.

Sans être démagogue, je reviens à ce que l'on disait plus tôt, on devrait examiner l'extrême pauvreté en matière de droits de la personne. On a coupé dans ce secteur au cours des dernières années à maintes reprises. Une province a même décidé d'abolir sa Commission des droits de la personne, ce qui est extraordinaire dans un pays comme le nôtre. D'autres se posent la question à savoir si dans d'autres provinces des Commissions des droits de la personne seront abolies.

Le sénateur Fraser : Mes deux questions seront brèves et leurs réponses pourront l'être également.

My first question is for Mr. de Massy. When you talked about the international conventions to which Canada is a signatory, you reminded us that any deviation must be reported to the United Nations. You mentioned the deviations included in Bill C-36, which have not been reported.

Is there a list of these deviations? Has someone drawn up a list or is there a document which indicates, point by point in this context, our obligations under various conventions? Also, and more seriously, would the list include the areas where Canada has deviated from those conventions and would there be examples provided of why we chose not to go along? And if certain exemptions were reported, whom were they reported to, and when? Are we the only country not to report our deviations, or has this become a general rule?

Mr. de Massy: You have asked me a question which I find difficult to answer exhaustively.

Senator Fraser: I am not asking you to do so now, but does such a list exist?

Mr. de Massy: The list of deviations exists. In fact, generally speaking, the deviations by government are indicated when a convention is signed. So it would be easy to find the list of deviations, which were made when a convention was signed, on the Internet, on a site containing all the instruments.

I remember that Canada asked for exemptions under two major conventions. What I was saying earlier is that under the antiterrorism legislation, there are clear exemptions to international conventions on civil and political rights which, if Canada wants to maintain them, will have to be reported to the general Secretariat of the United Nations. However, I doubt that this was done. The only thing that was said about these exemptions was that they respected the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The only concern was whether the exemptions could stand up to section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. But I do not think that our international obligations had been taken into account.

Senator Fraser: Are there other countries in the same situation? Or are we the only ones?

Mr. de Massy: I cannot give you an answer with regard to their antiterrorist legislation. It is a good question and I will look into it.

Senator Fraser: Mr. Roy, I only have the English version of your brief in front of me, so I will quote from page 18 of that version:

[English]

In your submission, you speak about investing in prevention by creating substantive and integrated oversight mechanisms that we now have the opportunity to strengthen and entrench in law.

For instance, we believe it would be useful to have high-level positions created for human rights experts within all the new security-related agencies, including the

Ma première question s'adresse à M. de Massy. Lorsque vous avez parlé des conventions internationales auxquelles nous sommes liés, vous nous avez rappelé que des dérogations doivent être signalées aux Nations Unies. Vous avez parlé des dérogations qui sont dans le projet de loi C-36, mais qui n'ont pas été signalées.

Est-ce qu'il existe une liste de ces dérogations? Est-ce que quelqu'un a dressé une liste ou un document qui pourrait nous indiquer, point par point d'abord dans ce contexte, les obligations, selon les diverses conventions; puis, plus grave encore, quelles sont les dérogations et les exemples de notre silence; ou, si on a signalé certains faits, à qui les a-t-on signalés et quand? Est-ce que nous sommes le seul pays à ne pas signaler nos dérogations, ou est-ce plutôt devenu une règle générale?

M. de Massy : Vous posez une question à laquelle il m'est difficile de répondre de façon exhaustive.

Le sénateur Fraser : Je ne vous demande pas de le faire maintenant, mais est-ce que la liste existe?

M. de Massy : La liste de dérogations existe. En fait, les dérogations par les États en général sont faites au moment de la signature du pacte. Il sera donc facile de trouver sur Internet, à l'endroit où est affiché l'ensemble de l'instrumentation, la liste des dérogations commises au moment de la signature du pacte.

Je ne me souviens pas qu'il y ait eu des dérogations sur les deux grands pactes de la part du Canada. L'argumentation que je proposais tout à l'heure était qu'à l'intérieur de cette loi antiterroriste, on se retrouve devant des dérogations expresses au pacte international relatives aux droits civils et politiques qui, si on veut les maintenir, devraient faire l'objet de dépôts auprès du Secrétariat général des Nations Unies et je doute qu'il y en ait eu. Tout ce qu'on a dit de ces dérogations était qu'elles respectent la Charte canadienne des droits et libertés. La seule préoccupation qu'on a eue était si cela pouvait passer sous l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés. Mais je ne pense pas qu'on ait pensé à nos obligations internationales.

Le sénateur Fraser : Y a-t-il d'autres pays dans la même position? Sommes-nous les seuls?

M. de Massy : Je ne peux pas vous répondre par rapport à leur loi antiterroriste. C'est une bonne question et je vais faire la recherche de mon côté.

Le sénateur Fraser : Monsieur Roy, je n'ai devant moi que la version anglaise de votre mémoire, mais je vous cite des passages à la page 18 de la version anglaise :

[Traduction]

Dans votre mémoire, vous parlez d'investir dans la prévention en concevant des mécanismes de surveillance significatifs et intégrés maintenant que nous avons l'occasion de renforcer ces mécanismes et de les enchâsser dans une loi.

Par exemple, nous croyons qu'il serait utile de créer des postes de haut niveau pour les spécialistes des droits humains dans tous les nouveaux organismes liés à la sécurité, dont le

Department of Public Safety and Emergency Preparedness, and alongside the National Security Advisor to the Prime Minister.

[Translation]

I would like to have some more details on the mechanisms you are proposing. The high level positions you refer to would be created through legislation. What would the mandate be of the people in those positions? Would it be a mandate to consult, to advise, to monitor reports after the fact, to control?

Mr. Roy: I guess that would depend on the place. If you are talking about the National Security advisor to the Prime Minister, in that team, that person would not have to make a report. The person would have to make sure that any advice given to the Prime Minister with regard to national security includes Canada's obligations as far as human rights are concerned, Canada's obligations in these areas, and the advisor would also have to refer to other national obligations which may be affected. When I look at the scope of the work carried out by the deputy Prime Minister, the Minister of National Security, and I am not questioning the work itself — she received the mandate from Parliament or from government — you nevertheless wonder whether someone, somewhere in this environment, is making sure that Canada's traditions are upheld. As Senator Joyal reminded us, and he was right to do so, we have a fairly young tradition. I was struck by the very tough statement made by the Minister of Justice, Mr. Cotler, when he described what Canadian society was like before the advent of the Charter of Rights and Freedoms, and the fact that our rights were weak, and when he described the situation many of our fellow citizens were in individually or collectively.

Senator Fraser, I am trying to remember the time when we both wrote for the same editorial pages, in two different languages, in the same city, and the fact that you always seemed to get to the point faster than me. We have to keep in mind the fact that in the last three of four years, a huge security infrastructure has been created. What has been achieved from an institutional and financial point of view was tremendous.

On the other hand, you might wonder how to maintain that relationship, since no one is talking about a “balance” through a presence which will support the other argument or the elements which are part of the overall argument. Why did the House of Commons committee feel it was necessary at some point to create a subcommittee on human rights? I think that answers your question. Finally, it seems that no one found any time to discuss human rights. So it was decided that a committee would be created on that subject. It has been done and rather well. The subcommittee was created and it reports to the committee its concerns which, I now feel, have been heard by a stronger standing committee.

Senator Fraser: Just a reminder, here in the Senate we created not a subcommittee, but a Standing Committee on Human Rights chaired by Senator Andreychuk.

ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et aux côtés du conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale.

[Français]

J'aimerais avoir quelques précisions sur les mécanismes que vous proposez. Les positions de haut niveau dont vous parlez serait établies dans les législations. Quel serait le mandat de ces gens? Envisagez-vous un mandat de consultation, de conseiller, de surveillance de rapports après coup, de contrôle?

M. Roy : J'imagine que cela dépend du lieu. Si on parle du National Security advisor to the Prime Minister, dans cette équipe, la personne n'a pas à faire de rapport. Elle doit s'assurer que les avis donnés au premier ministre au titre de la sécurité nationale incluent les obligations internationales du Canada en matière de droits humains, les obligations du Canada dans ces domaines, rappellent aussi les obligations nationales qui peuvent être en cause. Lorsque je vois l'ampleur des travaux conduits chez la vice première ministre, la ministre de la Sécurité nationale et je ne mets pas en cause les travaux qui sont faits — c'est le mandat qu'elle a reçu du Parlement ou du gouvernement — on se demande quand même si quelqu'un, quelque part, dans cet environnement est fiduciaire de la tradition du pays. Comme le rappelait le sénateur Joyal, et il a raison, c'est une tradition plutôt jeune. J'ai été frappé par le discours très rude du ministre de la Justice, M. Cotler, sur ce que nous étions avant la Charte des droits et libertés comme société par rapport aux droits sur la fragilité et dans laquelle beaucoup de nos concitoyens individuellement ou collectivement se trouvaient.

Madame le sénateur Fraser, j'essaie de me rappeler que nous avons déjà écrit pour les mêmes pages éditoriales, dans deux langues différentes, dans la même ville et vous arriviez toujours de façon plus courte que moi à dire les choses essentielles. Il faut contempler l'ampleur du montage qu'on a fait dans ce pays sur la sécurité depuis trois ou quatre ans. C'est considérable, c'est énorme au plan institutionnel et au plan financier.

De l'autre côté, on se demande comment assurer le lien puisqu'on ne parle pas de l'expression « d'équilibre » par une présence qui va soutenir l'autre logique ou rappeler les autres éléments de la logique d'ensemble, et cetera. Pourquoi le comité de la Chambre des communes a cru utile à un moment donné de créer un sous-comité sur les droits humains? Je crois que cela répond à votre question. Finalement, la question des droits humains, on ne trouvait pas de temps pour cela. On a décidé de créer un lieu pour débattre de cette affaire. Cela se fait et plutôt bien. On a créé ce lieu qui fait rapport au comité et dont les préoccupations sont, je crois maintenant, dans le comité permanent plus solide.

Le sénateur Fraser : Juste pour rappeler qu'ici au Sénat, on a créé non pas un sous-comité, mais un Comité des droits humains présidé par le sénateur Andreychuk.

If I am not mistaken, you are suggesting a high-level counselor rather than a monitor in the usual sense of the word? Both can be useful.

Mr. Roy: When you create the position of an advisor, for security purposes, you have definitions, proposals, powers that are conferred upon some institutions — there are a host of security institutions — that when you engage in such a fundamental exercise, you should make sure human rights are factored in and reaffirmed.

Some recent documents addressed the issues we are considering today, yet the words “human rights” are not even mentioned once. The security effort is mentioned. If this were to go on and if there were to be another attack, a dangerous imbalance would be struck.

[English]

Senator Jaffer: I have a number of questions but just to answer about the threat indicator, we had a red alert last week with this plane on top of the White House, so we still do have some threats.

Mr. Roy, you were talking about the cultural round table that came into place in March. Where I sit, it has taken a long time to come into existence. It was supposed to be in place last June. Just so you know, the parliamentary committee received substantial sums of money. Mr. Kenny and Mr. Lee have been travelling and they have recommended the next stage, so they have been working on it. You may have missed that.

I have a number of questions on creating a high-level human rights position. I must compliment you; listening to you today, it has struck me how much money we are spending on security. You have made it crystal clear how poor our human rights bodies are.

From what I have understood you to say about creating positions in departments for national security, are you looking at an ombudsman position or would the position simply have the role of advising ministers on obligations of human rights? When I was listening to you, I was wondering if you were thinking, do the Department of Justice and the Department of Foreign Affairs already have people within their departments looking at whether we are following international obligations? Do they not play that role?

Mr. Roy: Senator Jaffer, you mentioned Foreign Affairs Canada. In the last 18 months or two years we have been associated with many dossiers, Zahra Kazemi and others. I have been struck by the amount of time that the minister himself and the deputy minister have spent in small committees trying to fix the Canadian position in difficult situations where matters of human rights are at the centre of various foreign policy dramas.

I am not here just to say that the Prime Minister and the various committees that we have created should recall that this country has human rights obligations within Canada and in relation to the rest of the world, and that we have accepted

Si je comprends bien, le mécanisme envisagé en est un de conseiller de très haut niveau plutôt que de surveillance dans le sens habituel du mot? Les deux peuvent être utiles.

M. Roy : Là où on a créé des fonctions d'aviseur, là où on crée pour la sécurité des lieux de définition, de proposition, d'exercice des pouvoirs qui sont conférés à certaines institutions — il y en a plein au titre de la sécurité — qu'à l'occasion de cet exercice de la première dimension, celle de la protection des droits soit aussi présente et réaffirmée.

Certains textes récents parlent de tout ce qui nous réunit aujourd'hui et les mots « droits humains » ne sont pas mentionnés une seule fois. On parle de l'effort sécuritaire. Si cela devait durer et s'il devait y avoir une autre attaque, le déséquilibre deviendrait très dangereux.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : J'ai un certain nombre de questions, mais au sujet de l'indicateur de menace, il y a eu une alerte rouge la semaine dernière lorsqu'un avion a survolé la Maison-Blanche, ce qui prouve que les menaces existent toujours.

Monsieur Roy, vous parliez de la table ronde culturelle créée au mois de mars. À mon avis, on a pris beaucoup de temps à la créer. Elle devait être en place en juin dernier. Pour votre gouverne, le comité parlementaire a reçu d'importantes sommes d'argent. M. Kenny et M. Lee ont voyagé et ils ont recommandé la prochaine étape. Alors, comme vous voyez, ils se sont occupés de la question, mais peut-être que ça vous avait échappé.

J'ai un certain nombre de questions sur la création d'un poste de haut niveau pour un spécialiste des droits humains. Je dois vous féliciter; en vous écoutant aujourd'hui j'ai été frappé par les sommes considérables que nous dépensons pour la sécurité. Grâce à vous, il est maintenant très clair que nos organismes des droits de la personne sont très pauvres.

Lorsque vous parlez de créer des postes liés à la sécurité nationale au sein des ministères, est-ce que vous songez à un ombudsman ou simplement un poste de conseiller auprès des ministres sur nos obligations en matière de droits de la personne? Lorsque je vous écoutais parler, je me demandais à quoi vous songez exactement. Est-ce que le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères ont déjà des personnes chargées de déterminer si nous respectons nos obligations internationales? Est-ce qu'ils n'ont pas cette responsabilité?

M. Roy : Sénateur Jaffer, vous mentionnez Affaires étrangères Canada. Au cours des 18 à 24 derniers mois, nous avons travaillé avec lui sur de nombreux dossiers, notamment sur l'affaire *Zahra Kazemi*. J'ai été frappé par tout le temps que le ministre et le sous-ministre ont passé en petits comités pour essayer de déterminer la position du Canada dans des situations difficiles où la question des droits de la personne était au cœur de divers drames à l'étranger.

Je ne suis pas venu ici simplement pour dire que le premier ministre et les différents comités que nous avons créés doivent se souvenir que nous avons des obligations en matière de droits de la personne au Canada et dans le reste du monde et que nous en

responsibility for this. Although I hope I am wrong, I believe that all we have created in Canada and will create in the next years, if the emergency situation persists and the switch is not turned off on the other side of the border, is a culture of fear and difference, a culture where racial profiling will become extraordinarily significant. As Mr. de Massy said, we must fully accept that there may be serious questions related to security. No one is saying that there are no security issues, but we must try to make our choices and decisions in the context of a culture of preserving and strengthening human rights and democracy. That is our position.

What should we do, then? We believe that this vast system that we have created, which will cost us \$10 billion and maybe more in the next five years, has no equilibrium at all. People say that they can see no equilibrium between human rights and security.

We have to find ways to build that equilibrium, and we believe that this preoccupation should be substantially represented in all those teams of people who work in the Department of Public Safety and Emergency Preparedness and as security advisers.

What do we really want? We want democracy, the state of law and human rights to win in this fight — because it is a fight in a way.

[Translation]

This is a major ideological debate in the world. If our words, our commitment and our funding are focused on security, we are playing somebody else's game. In this ideological debate, we have to demonstrate that we are fairly sure of ourselves. I would like for Canada, internationally, to lead the way among those who say that democracy is strong enough to not let itself be weakened when it comes under attack.

Mr. Barrette: Regarding oversight mechanisms, I must say that I do not know what the Ligue des droits et libertés's position is as to a Canada-wide human rights watch organization. But the Ligues des droits et libertés is involved in phase II of the Maher Arar inquiry dealing with the RCMP's monitoring policy. We suggested an international mechanism to monitor the actions of police officers, integrated police forces and intelligence agencies dealing with national security.

Why a national organization? Because police forces and intelligence agencies now work together as an integrated intelligence unit. They include the RCMP, the FBI, CSIS, sometimes the CIA, the Montreal police, the Gatineau police. All of these people now work together. Increasingly, this is going to come out of the Maher Arar inquiry. They share intelligence and create common strategies. If we are considering oversight mechanisms, they must be national oversight mechanisms for

avons accepté la responsabilité. J'espère me tromper, mais je crois que tout ce que nous avons créé au Canada et tout ce que nous allons créer au cours des prochaines années, si la situation d'urgence persiste et si les choses ne se calment pas de l'autre côté de la frontière, donnera lieu à une culture de la peur et de la différence, une culture où le profilage racial deviendra extraordinairement important. Comme M. de Massy l'a dit, nous devons pleinement accepter le fait qu'il puisse y avoir de sérieuses questions liées à la sécurité. Personne ne dit qu'il n'y a pas de problème de sécurité, mais nous devons tâcher de faire nos choix et prendre nos décisions dans le contexte d'une culture qui vise à préserver et à renforcer les droits de la personne et la démocratie. C'est notre position.

Alors, que convient-il de faire? Nous croyons que ce vaste système que nous avons créé, qui nous coûtera 10 milliards de dollars et peut-être même davantage au cours des cinq prochaines années, n'est pas du tout équilibré. Les gens disent qu'ils ne voit aucun équilibre entre les droits de la personne et la sécurité.

Nous devons trouver les moyens d'assurer cet équilibre et nous croyons que cette préoccupation doit être fondamentale pour toutes les équipes qui travaillent au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et pour tous les conseillers en matière de sécurité.

Ce que nous souhaitons réellement? Nous souhaitons que la démocratie, la primauté du droit et les droits de la personne l'emportent dans cette lutte, car il s'agit bien d'une lutte d'une certaine manière.

[Français]

C'est un grand débat d'idées dans le monde. Si notre discours, notre engagement et notre financement sont du côté de la sécurité, on joue sur le terrain de l'autre. Dans ce débat d'idées, il faut montrer que nous sommes assez sûrs de nous-mêmes. J'aimerais que le Canada, dans un contexte international, se mette au premier rang par rapport à ceux qui disent que la démocratie est assez forte pour ne pas s'affaiblir d'elle-même lorsqu'elle est attaquée.

M. Barrette : En ce qui concerne les mécanismes de surveillance, je dois vous dire que je ne sais pas quelle est la position de la Ligue des droits et libertés quant à un organisme pancanadien de surveillance des droits de la personne. Mais la Ligue des droits et libertés participe à la phase II de l'enquête Maher Arar qui touche la politique de surveillance de la GRC. On a proposé qu'il y ait un mécanisme international qui examine toute action des policiers et des corps intégrés de policiers et d'agences de renseignements qui touche la sécurité nationale.

Pourquoi un organisme national? Parce que les corps de police et les agences de renseignements travaillent maintenant en équipe intégrée de renseignement. Cela inclut la GRC, le FBI, le SCRS, parfois la CIA, la police de Montréal, la police de Gatineau. Tous ces gens travaillent ensemble maintenant. Cela va sortir dans l'enquête Maher Arar de plus en plus. Ils échangent des renseignements et font des stratégies communes. Si on parle de mécanisme de surveillance, on doit parler d'un mécanisme de

national security. Once the provinces agree to work with the federal government, they will have to agree to be subject to a Canada-wide monitoring agency.

On the international scene, I agree with Senator Joyal. I would not want someone to say that it is strictly an outside threat, say from a southern country — which we all know. However, in terms of oversight mechanisms, we should implement a recommendation made by the Macdonald commission in the 1980s. There is a great deal to be learned from the Macdonald commission, which did excellent work.

One of the recommendations, I believe it is recommendation number 56, mentions that any intelligence sharing or activity with police forces or foreign intelligence agencies must be subject to Canadian monitoring agreements. There needs to be a monitoring agency able to tell the FBI it can work with CSIS under certain conditions, including that of being subject to monitoring.

I wanted to respond to Senator Joyal regarding the issue of threat assessment. This is something we find in consultation documents, for instance from the Canadian Threat Assessment Center, which is working in an increasingly integrated way with the U.S. Threat Assessment Center. We end up in a situation where threat assessment, indirectly, is derived from foreign intelligence, U.S. intelligence. We know how much weight the U.S. carries, so it is important to be very cautious when it comes to threat assessment information emanating from the United States.

[English]

Senator Jaffer: The last time you were here you expressed great concern about electronic surveillance. The league specifically expressed concern that the broadening of electronic surveillance provisions in relation to terrorism offences would erode the right of privacy of Canadians.

Have your concerns increased in the past three years or are they the same? May I have your reflections on that?

[Translation]

Mr. Barrette: There has been an exponential increase in the number of databases since September 11. It may or may not be directly related to anti-terrorism legislation, but it is related to anti-terrorism measures. There is also the European Convention on Cybercrime signed by Canada as well as it by a majority of countries after September 11. This convention contains provisions which will allow for electronic monitoring. It is very technical. There was a project called “Legal access” now, it is called “Lawful access” which will allow for electronic monitoring of Canadians. What we are, of course, very concerned about, is the exponential increase in surveillance.

surveillance nationale en matière de sécurité nationale. Lorsque les provinces acceptent de travailler avec le fédéral, elles devront se restreindre à être soumises à un organisme de surveillance pancanadien.

En ce qui a trait à l'échelle internationale, je suis d'accord avec le sénateur Joyal. Je n'aimerais pas me faire dire que ce n'est qu'une menace par un organisme extérieur, disons un pays du Sud — on sait lequel. Toutefois, en ce qui concerne les mécanismes de surveillance, on devrait mettre en vigueur une recommandation de la commission Macdonald des années 1980. Nous avons beaucoup de leçons à tirer de la commission Macdonald qui a fait d'excellents travaux.

Une des recommandations, je crois que c'est la recommandation numéro 56, où on mentionne que tout partage de renseignements ou toute activité de renseignements fait avec des corps de polices ou des corps de renseignements étrangers, doit être soumis à des accords de surveillance canadien. Il doit y avoir un organisme de surveillance capable de dire que le FBI travaille avec le SCRS à certaines conditions, y compris celle d'être soumis à une surveillance.

Je voulais répondre au sénateur Joyal au sujet de l'évaluation des menaces. On trouve cela dans les documents de consultation, soit dans le Canadian Threat Assessment Center qui travaille de plus en plus de façon intégrée avec le U.S. Threat Assessment Center. On se retrouve dans une situation où l'évaluation de la menace, indirectement, provient d'informations de l'extérieur, soit de notre voisin du Sud. On connaît son poids, d'où l'importance de prendre avec beaucoup de précautions les informations de menace qui viennent des États-Unis.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Lors de votre dernière comparution, vous avez dit être grandement préoccupés par l'écoute électronique. Plus particulièrement, la ligue a exprimé sa préoccupation face à l'élargissement des dispositions sur l'écoute électronique pour des infractions de terrorisme, dispositions qui pourraient porter atteinte aux droits à la vie privée des Canadiens.

Vos craintes se sont-elles accrues au cours des trois dernières années ou sont-elles les mêmes? Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez?

[Français]

M. Barrette : Ce sont les bases de données qui se sont démultipliées depuis le 11 septembre. Qu'elles aient eu ou non un lien direct avec la Loi antiterroriste, il y a un lien avec les mesures antiterroristes. Il y avait aussi la Convention européenne sur la cybercriminalité signée par le Canada et aussi par la grande majorité des pays après le 11 septembre. On retrouve dans cette convention des dispositions qui permettront la surveillance électronique. C'est très technique. Il y avait un projet qui s'appelait « Accès légal » et qui, maintenant, s'appelle « Accès licite » qui permettra la surveillance électronique des Canadiens. Ce qui nous inquiète beaucoup évidemment, c'est la démultiplication des moyens de surveillance.

When databases are created from passenger manifests, profiling is obviously being done. We end up with data on hundreds of thousands of travellers. How can you pinpoint someone unless you are profiling them and developing profiling techniques. Unfortunately, profiling in general and ethnic profiling are closely related.

This morning, on the radio, I heard a former CSIS officer say that the face of terrorism in Canada had changed. In the past, the target was a non-Canadian citizen. Now, it is a young Canadian male, with education, and children. What distinguishes this person from the majority of young Canadians going to school is their ethnic or religious background. This is a dangerous path. We believe ethnic profiling is a result of the work that is being done based on electronic databases.

Mr. de Massy: The International Civil Liberties Monitoring Group includes the Lignes des droits et libertés, the American Civil Liberties Union and other organizations. It recently issued a press release. If you like, we can send you this press release as well as other material regarding the International Campaign Against Mass Surveillance. Two other somewhat more comprehensive documents illustrate the position we have taken regarding surveillance measures which are expanding nationally and internationally much like anti-terrorism legislation.

The American Civil Liberties Union website is an absolutely fantastic source of information. You will find extraordinary information on a number of matters we have discussed today.

[English]

Senator Jaffer: That is the International Campaign Against Mass Surveillance. I think we have seen that.

[Translation]

Mr. Roy: I have a comment to make on databases.

[English]

I would like to thank Senator Jaffer for raising that question. It is a good field to look at what we really want to do. We need a revision.

[Translation]

The review mechanism will lead to a number of things. It will allow us to see whether tomorrow, five years from now or ten years from now, this current dissemination of information will still be of use to us. Whether or not people are identified as a threat, they can be found in databases which are circulated here and there. Is this information kept forever? Perhaps this review is not ideal. Perhaps we will have to get back to specific categories requiring oversight.

Lorsqu'on monte des banques de données à partir de listes de données de voyageurs, on fait nécessairement du profilage. On se retrouve avec des centaines de données sur des centaines de milliers de voyageurs. Comment pointer quelqu'un sinon en faisant du profilage et en développant des techniques de profilage. Et le lien entre le profilage en général et le profilage ethnique est malheureusement étroit.

J'entendais ce matin, à la radio, un ancien agent de la SCRS dire que le profil du terrorisme au Canada avait changé. La cible était jadis la personne non citoyenne. Aujourd'hui, on parle du jeune mâle canadien, instruit, ayant des enfants. Ce qui distingue cette personne type de la majorité des jeunes Canadiens fréquentant l'école c'est la question ethnique, religieuse. Cette perspective est dangereuse. À notre avis, le profilage ethnique résulte d'un travail qui se fonde sur les banques de données électroniques.

M. de Massy : La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles regroupe, entre autres, la Lignes des droits et libertés, l'American Civil Liberties Union et d'autres organismes. Elle a déposé un communiqué récemment. Si vous le désirez, nous pourrions vous transmettre ce communiqué ainsi que d'autres documents concernant cette campagne internationale contre la surveillance globale. Deux autres textes un peu plus élaborés illustrent la position prise par rapport aux mesures de surveillance qui sont, à l'instar de ces législations antiterroristes, en train de foisonner aux niveaux national et international.

Le site Internet de l'American Civil Liberties Union est une source de renseignements absolument fantastique. Vous y trouverez une documentation extraordinaire sur nombre de questions dont nous avons discuté aujourd'hui.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : C'est la Campagne internationale contre la surveillance globale. Je pense qu'on a vu cela.

[Français]

M. Roy : J'aurais un commentaire à faire sur la question des banques de données.

[Traduction]

J'aimerais remercier le sénateur Jaffer d'avoir soulevé cette question. C'est une chose utile à examiner pour déterminer ce que nous voulons vraiment faire. Il faut une révision.

[Français]

Le mécanisme de révision permettra un certain nombre de choses. Il permettra entre autres d'examiner si on aura toujours besoin demain, dans cinq ans ou dans dix ans de cette dissémination de l'information que nous faisons maintenant. Que l'on soit identifié comme une menace ou non, on se retrouve dans les banques de données qui circulent un peu partout. Cette information est-elle conservée pour toujours? Cette optique de révision n'est sans doute pas idéale. Il faudra peut-être revenir à des catégories particulières sur lesquelles on a besoin d'assurer une surveillance.

Second, I would like to refer to a monitoring example we raised earlier on. Those of you who read the Auditor General's report may have seen that it refers to seven lists, two from the United Nations, one from Interpol, four Canadian lists and American lists. This information circulates freeway and data can be cross-referenced. Could there not be some kind of monitoring of this data?

The lifespan of these lists is also of some concern. For how long is the information on these lists kept? Is data kept for several weeks, several months or several years? Can we get assurances that this information will not be used for other purposes? Several questions remain unanswered.

[English]

Senator Jaffer: Mr. Roy, I have to say to you that I did not think you really looked after democracy within Canada because I have seen your great work abroad and what you do overseas. I would like you to comment on what has happened to Canada's international reputation when other countries see us having secret trials, investigative processes, participating in rendition and also, more important for people like me, we still have not seen a resolution with respect to the *Air India* case, after 20 years. It is very embarrassing for me as a Canadian senator when the Irish government has a commemoration for these victims and our government has not even acknowledged the pain. What does this do to our reputation?

[Translation]

Mr. Roy: Despite difficult circumstances over the last few years, Canada maintains great credibility on the world's stage. However, throughout the world, our partners are seriously starting to wonder what we are doing in this country. The idea of Islamic courts in Ontario, for instance, made headlines around the world. This is a question that is constantly being raised throughout the world. One of the first comments a Canadian will hear is often: you are doing exactly what we are trying to get rid of. Canada should beware.

We would need far more time than we have to address this issue. People still have great expectations of Canada. They are concerned and wonder about what you have mentioned. They would like Canada to show more intellectual and political rigour in the way it approaches world issues.

In passing, neither the Americans nor the Europeans are seriously going to look into the mess created by multilateral policies when it comes to international cooperation. A country such as ours should be in a position to do just that. Funding no longer goes to countries but to the World Bank and to international committees. If you want to know where the money for NEPAD went, you have to go to the OECD; funds

Deuxièmement, j'aimerais citer un exemple des contrôles que nous avons soulevés plus tôt. Ceux qui ont lu le rapport de la vérificatrice générale ont pu constater qu'il fait référence à sept listes, soit deux listes des Nations Unies, une liste d'Interpol, quatre listes canadiennes et les listes américaines. Cette information circule partout et les données s'entrecroisent. Est-ce que ces données ne pourraient pas faire l'objet d'une certaine surveillance?

La longévité de ces listes pose une certaine préoccupation. Combien de temps garde-t-on l'information qu'elles contiennent? Les données sont-elles conservées sur une période de quelques semaines, quelques mois ou quelques années? Peut-on nous garantir que ces renseignements ne sont pas utilisés à d'autres fins? Plusieurs questions demeurent sans réponse.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Monsieur Roy, je dois vous dire que je ne pensais pas que vous vous occupiez de la démocratie au Canada, car j'ai constaté le travail formidable que vous faites à l'étranger. J'aimerais que vous nous parliez de ce qui est arrivé à la réputation du Canada dans les autres pays qui sont au courant de nos procès secrets, de nos procédures d'enquête, de nos extraditions et, ce qui est plus important pour les personnes comme moi, qui savent que nous n'avons pas encore réglé l'affaire de *Air India*, après 20 ans. C'est très gênant pour moi, en tant que sénateur canadien, lorsque le gouvernement irlandais organise une cérémonie commémorative pour ces victimes alors que notre propre gouvernement n'a même pas reconnu la douleur. Qu'est-ce que cela fait à notre réputation?

[Français]

M. Roy : Malgré les circonstances difficiles des dernières années, le Canada conserve dans le monde une très forte crédibilité. Cependant, nos partenaires, à travers le monde, commencent à s'interroger sérieusement sur ce que nous faisons dans ce pays. L'idée des tribunaux islamiques en Ontario, par exemple, a fait le tour du monde. Cette question revient quotidiennement dans plusieurs régions du monde. L'un des premiers commentaires que l'on adresse à un Canadien est le suivant : Vous êtes en train de faire ce dont on veut se défaire. Le Canada doit prendre garde.

Cette question nécessiterait plus de temps que ce dont nous disposons. Les gens attendent encore beaucoup du Canada. Ils s'inquiètent et s'interrogent sur ce que vous avez mentionné. Ils souhaiteraient que le Canada fasse preuve de plus de vigueur intellectuelle et politique dans la façon dont il porte un regard sur le monde.

Soit dit en passant, ce ne sont pas les Américains ni les Européens qui vont se pencher de façon réelle sur le gâchis des politiques multilatérales en matière de coopération internationale. Un pays comme le nôtre devrait être en mesure de poser cette question. L'argent ne va plus aux pays mais à la Banque mondiale et aux comités internationaux. Pour savoir où est l'argent du NEPAD, il faut aller à l'OCDE; pour savoir où sont les fonds

destined to Haiti are at the World Bank. Canada is unable to assess exactly what it contributes as an individual country. It has great potential, but has not reached it.

Rights and Democracy organized a series of workshops in Amman, Jordan, bringing together citizens from nine Arab or Muslim States, including Iran and Syria. These workshops, that I attended, lasted several days. No other country has our multicultural potential, certainly not the United States. In fact, the 9/11 Commission report fully acknowledges this shortfall. Europeans have had a hard time with this issue and the number of reservations, so I am doubtful as to any results they may have obtained.

Today, we can easily bring together Palestinians, Syrians, Iraqis, Iranians, Lebanese, Yemenites and Moroccans to discuss the issues of diversity, equality and pluralism. They expect nothing less of us and we always deliver on that front.

I am not very familiar with the Air India disaster, because I was out of the country when the event occurred.

There had been so many victims and people that have suffered for so long due to these events, and it would seem logical that we would commemorate them appropriately. We shall see what the former Premier of Ontario will have to suggest to the government, in terms of going ahead or not.

[English]

Senator Jaffer: Your organization strongly supported Nigerian women on the issue of Sharia law, and I hope you will support Canadian women on that issue with the same vigour.

Mr. Roy: We had an extraordinary three-day meeting in Montreal of people and organizations from 15 countries. It was covered by all major media over the weekend, in *The Globe and Mail*, in *La Presse*, on Radio Canada International, and everywhere. This international coalition was created by us, and we met in Montreal for the express purpose of ensuring that our country will not go in that direction.

[Translation]

Mr. Barrette: I would simply like to share with you something that I remember from my trip to Geneva last week, which in a way expresses our common responsibility. I have already asked you to shoulder quite a burden and I will ask a bit more of you now; one expert said that if a country such as Canada is unable to comply with the convention against torture, that is a very bad message to be sending out to the international community.

destinés à Haïti, il faut aller à la Banque mondiale. Le Canada ne peut mesurer exactement l'ampleur de sa contribution en termes d'analyse indépendante. Son potentiel est attendu, mais n'est pas là.

Droits et Démocratie a organisé une série d'ateliers à Amman, en Jordanie, auxquels ont pris part des citoyens de neuf pays arabes ou musulmans, dont l'Iran et la Syrie. Ces ateliers, auxquels j'ai assisté, ont duré plusieurs jours. Aucun autre pays n'a le potentiel multiculturel qui nous est propre et certainement pas les États-Unis. D'ailleurs le rapport de la Commission 9/11 reconnaît pleinement cette lacune. Les Européens ont fait preuve d'une grande difficulté et de réserve à cet égard, ce qui me laisse douter des résultats qu'ils auraient obtenus.

Nous pouvons, aujourd'hui, réunir Palestiniens, Syriens, Irakiens, Iraniens, Libanais, Yéménites et Marocains sans problème sur les questions de diversité, d'égalité et de pluralité. Les gens n'en attendent pas moins de nous et nous sommes toujours à la hauteur dans ce domaine.

Je ne suis pas tout à fait familier avec la catastrophe d'Air India, car j'étais à l'extérieur du pays quand l'événement s'est produit.

Lorsqu'il y a autant de victimes et de gens qui ont souffert pendant longtemps de ces événements, de fait, on peut penser qu'on pourrait le commémorer d'une façon forte. Nous allons voir ce que l'ancien premier ministre de l'Ontario va proposer d'ailleurs au gouvernement, à savoir si nous devons procéder à d'autres étapes ou non.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Votre organisation a fermement appuyé les femmes nigérianes et j'espère que sur cette question vous appuierez les femmes canadiennes avec la même vigueur.

M. Roy : Nous avons eu une extraordinaire réunion de trois jours à Montréal avec des représentants et des organisations de 15 pays. Tous les grands médias en ont rendu compte dans leurs éditions de la fin de semaine, *The Globe and Mail*, *La Presse*, Radio Canada international, tous les médias. Cette coalition internationale, c'est nous qui l'avons créée et nous nous sommes réunis à Montréal exprès pour nous assurer que notre pays ne s'engagera pas sur cette voie.

[Français]

M. Barrette : J'aimerais tout simplement vous faire part d'une note que j'ai prise lorsque j'étais à Genève la semaine dernière, qui exprime un peu la responsabilité que nous avons tous. Je vous en ai déjà mis beaucoup sur les épaules et je vais en mettre un peu plus; l'expert disait que si un pays comme le Canada ne respecte pas la convention contre la torture, c'est un très mauvais message lancé à la communauté internationale.

[English]

Senator Kinsella: Page 18 of the brief from Rights and Democracy speaks of training. The idea of a human rights protocol for all those who utilize powers under this act is something that this committee might want to delve into. I want to thank Rights and Democracy for underscoring the importance of training. The best kind of supervision is the preventive. One way to do this is to train people to use those powers in a human rights fashion.

The Chairman: The passionate conversation this afternoon clearly reveals how difficult this issue is and how strongly felt it is by everyone on this committee and by those of you who are doing such fine work in your areas, both inside and outside Canada. As you can see, this is never an easy conversation. There is never enough time. Thank you so much for coming and sharing your information and your courage with us today.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella : À la page 18 du mémoire de Droits et démocratie, il est question de formation. L'idée d'un protocole en matière des droits de la personne pour tous ceux qui exercent des pouvoirs en vertu de cette loi est une question que notre comité voudrait peut-être examiner. Je tiens à remercier Droits et Démocratie d'avoir souligné l'importance de la formation. La meilleure surveillance c'est la prévention. Et l'un des mécanismes de prévention est de former les gens afin qu'ils exercent ces pouvoirs dans le respect des droits de la personne.

La présidente : Cette passionnante conversation cet après-midi montre clairement à quel point cette question est difficile et à quel point elle suscite la passion de tous les membres du comité et de tous ceux qui comme vous font un excellent travail dans ce domaine, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada. Comme vous le voyez, ce n'est jamais un débat facile. Il n'y a jamais assez de temps. Je vous remercie infiniment d'être venus aujourd'hui partager votre information et votre courage avec nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

Canadian Civil Liberties Association:

Alan Borovoy, General Counsel;
Alexi Wood, Policy Analyst.

Amnesty International:

Alex Neve, Secretary General.

Afternoon meeting

Rights and Democracy:

Jean-Louis Roy, President;
Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

Ligues des droits et libertés:

Philippe Robert de Massy, Lawyer;
Denis Barrette, Lawyer.

TÉMOINS

Séance du matin

Association canadienne des libertés civiles:

Alan Borovoy, conseiller principal;
Alexi Wood, analyste des politiques.

Amnistie internationale:

Alex Neve, secrétaire général.

Séance de l'après-midi

Droits et démocratie:

Jean-Louis Roy, président;
Lloyd Lipsett, adjoint principal auprès du président.

Ligues des droits et libertés:

Philippe Robert de Massy, avocat;
Denis Barrette, avocat.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, May 30, 2005

Le lundi 30 mai 2005

Issue No. 12

**Twenty-fifth, twenty-sixth
and twenty-seventh meetings on:**

A comprehensive review of the provisions and operation
of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Fascicule n° 12

**Vingt-cinquième, vingt-sixième
et vingt-septième réunions concernant :**

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

APPEARING:

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board

COMPARAÎT :

L'honorable Reg Alcock, C.P., député,
président du Conseil du Trésor

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 30, 2005
(26)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:34 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton and Smith, P.C. (7).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Office of the Information Commissioner of Canada:

John Reid, Information Commissioner;

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada;

Dan Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;

Daniel Brunet, General Counsel.

The Chair made a statement.

Mr. Reid made a statement and, together with Mr. Leadbeater, Mr. Dupuis and Mr. Brunet, answered questions.

It was agreed that the document entitled "Remarks to Senate Special Committee on the Anti-terrorism (Review of the Anti-terrorism Act)" presented by Hon. John M. Reid, P.C., Information Commissioner of Canada, be taken as read and printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix A).

At 11:56 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton et Smith, C.P. (7).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41). (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 du comité.*)

TÉMOINS :

Commissariat à l'information du Canada :

John Reid, commissaire à l'information;

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada;

Dan Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;

Daniel Brunet, avocat général.

La présidente fait une déclaration.

M. Reid fait une déclaration et, de concert avec MM. Leadbeater, Dupuis et Brunet, répond aux questions.

Il est convenu que le document intitulé « Remarques faites au Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste (Examen de la Loi antiterroriste) », présenté par l'honorable John M. Reid, C.P., commissaire à l'information du Canada, soit réputé lu et annexé aux délibérations d'aujourd'hui (voir annexe A).

À 11 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, May 30, 2005
(27)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:05 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Fairbairn, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (6).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Canadian Council for Refugees:

Andrew Brouwer, Member of the Executive Committee.

Canadian Bar Association:

Lorne A. Waldman, Member, National Citizenship and Immigration Law Section.

As an individual:

Barbara Jackman.

The Chair made a statement.

Mr. Waldman, Mr. Brouwer and Ms. Jackman each made a statement and together answered questions.

At 3:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 30, 2005
(28)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 7:04 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Smith, P.C. and Stratton (7).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 5, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fairbairn, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (6).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wisinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil canadien pour les réfugiés :

Andrew Brouwer, membre du comité exécutif.

Association du Barreau du Canada :

Lorne A. Waldman, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté.

À titre personnel :

Barbara Jackman.

La présidente fait une déclaration.

M. Waldman, M. Brouwer et Mme Jackman font une déclaration et répondent aux questions.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 19 h 4, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Smith, C.P., et Stratton (7).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wisinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

APPEARING:

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

WITNESSES:

Treasury Board of Canada:

Helen McDonald, Chief Information Officer;

Donald Lemieux, Senior Director.

The Chair made a statement.

The Minister made a statement and, together with Ms. McDonald and Mr. Lemieux, answered questions.

At 8:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n^o 1 du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Reg Alcock, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

TÉMOINS :

Conseil du Trésor du Canada :

Helen McDonald, dirigeante principale de l'information;

Donald Lemieux, directeur principal.

La présidente fait une déclaration.

Le ministre fait une déclaration et, de concert avec Mme McDonald et M. Lemieux, répond aux questions.

À 20 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 30, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:34 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I call this meeting to order. This is the twenty-fifth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C., and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of that legislation, and we agreed. The deadline for passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation.

When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issues that we believe should be addressed, and we will make the results of our work available to the government and, of course, the Canadian public. The House of Commons is undergoing a similar process at this time as well.

The committee has so far met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts, and those involved in enforcement and intelligence gathering.

This morning, we are very pleased to be joined by the Information Commissioner, the Honourable John Reid, who is accompanied by Alan Leadbeater, the Deputy Information Commissioner of Canada, Dan Dupuis, Director General, Investigation and Reviews, and Daniel Brunet, General Counsel.

Mr. Reid is no stranger to this committee. He appeared at the original hearings in 2001.

Mr. Reid, the floor is yours.

Mr. John Reid, Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada: Thank you. I am delighted to be appearing again before this committee because it has a great deal of expertise in the problems we are dealing with. I have circulated to all members of the committee a copy of my

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour faire un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Je déclare la séance ouverte. C'est la vingt-cinquième fois que le Comité sénatorial spécial de la Loi antiterroriste siège pour entendre des témoins.

En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes menées à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement avait été prié d'accélérer l'étude de ce projet de loi, ce que nous avons accepté de faire. L'échéance fixée pour l'adoption du projet de loi était la mi-décembre 2001.

Toutefois, on avait fait remarquer qu'il était difficile d'évaluer à fond l'éventuel impact du projet de loi en si peu de temps. C'est pourquoi il avait été convenu qu'au bout de trois ans, le Parlement serait prié d'examiner les dispositions de la loi et son impact sur les Canadiens avec le bénéfice du recul et dans un climat émotionnellement moins chargé. Les travaux qu'effectue actuellement le comité spécial représentent les efforts déployés par le Sénat pour assumer cette obligation.

À la fin de l'examen, nous ferons rapport au Sénat et nous soulignerons tout point qu'il faudrait à notre avis régler. De plus, nous mettrons les résultats de nos travaux à la disposition du gouvernement et, bien sûr, du public canadien. Un examen analogue est également en cours dans l'autre endroit.

Jusqu'ici, le comité a rencontré des ministres et des hauts fonctionnaires du gouvernement, des experts internationaux et nationaux qui lui ont parlé du contexte de la menace, des experts juridiques et des personnes qui travaillent à l'exécution de la loi et à la collecte de renseignements de sécurité.

Ce matin, c'est avec beaucoup de plaisir que nous accueillons, du Commissariat à l'information du Canada, l'honorable John Reid, commissaire, accompagné d'Alan Leadbeater, sous-commissaire, de Dan Dupuis, directeur général des Enquêtes et révisions, et de Daniel Brunet, avocat général.

Ce n'est pas la première fois que le comité rencontre M. Reid puisqu'il avait témoigné durant les audiences initiales qui ont eu lieu en 2001.

Monsieur Reid, vous avez la parole.

M. John Reid, commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada : Je vous remercie. Je suis ravi de rencontrer à nouveau votre comité, car il a accumulé depuis lors beaucoup d'expertise dans le domaine à l'étude. J'ai fait distribuer à tous les membres du comité un exemplaire du texte de ma

written presentation, which I should like to have taken as read, and perhaps printed as an appendix, and I will give you a quick overview of the points I wish to make.

The Chairman: Is that satisfactory to the committee?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of document, see Appendix A, p. 96.)

Mr. Reid: I should like to open by paraphrasing from the final report of a Senate committee that looked into security at Canada's airports. They said that "unreasonable secrecy acts against national security shields incompetence and inaction at a time when competence and action are both badly needed."

I quote that because the effect of Bill C-36 on the Information Commissioner and on the Federal Court is to remove scrutiny from activities taken by the security forces in Canada. Accountability is diminished significantly when it is possible for the government to issue a certificate that eliminates the role of the Information Commissioner to review secret information that has been requested by individual Canadians and when it removes from the judge the ability to make substantive decisions on whether that information should go out.

On page 5 of my brief, you will see a discussion of that point. The quotation there is from the then minister of justice. It deals with the concept of a loophole in section 15 of the Access to Information Act.

In our judgment, there is no loophole, because the security provisions in the Access to Information Act are very powerful and strong. There has never been injurious information given to the public under that section in the 22 years of the Access to Information Act. It is, in fact, one of the most powerful sections of the act for keeping information from citizens who request it.

We wish to make six recommendations. The first is to remove section 38.13 from the Canada Evidence Act, because section 38.02 already provides that kind of protection.

The second is to remove section 87 of the Anti-terrorism Act to permit independent investigation by the Information Commissioner.

The third recommendation is to amend section 87 to correspond with sections 103 and 104.

The fourth recommendation is to amend section 38.131 of the Canada Evidence Act to permit substantive review by the Federal Court. Currently, the court has no ability to do a substantive review in these circumstances.

The fifth recommendation is to reduce the effective period of a section 38.13 certificate from 15 years to a maximum of five years.

déclaration. J'aimerais qu'il soit réputé avoir été lu et peut-être joint en annexe. Je vais vous en décrire rapidement les points saillants.

La présidente : Plaît-il au comité de réputer la déclaration comme ayant été lue et de la joindre en annexe au compte rendu des délibérations?

Des voix : D'accord.

(Le texte du document figure à l'annexe A, p. 96.)

M. Reid : J'aimerais commencer par paraphraser un bout du rapport final d'un comité sénatorial qui s'est penché sur la sécurité dans les aéroports canadiens. Le comité a affirmé que le secret déraisonnable va à l'encontre de la sécurité nationale, parce qu'il maintient dans l'ombre l'incompétence et l'inaction au moment même où on a tant besoin de compétence et d'action.

J'en parle parce que l'effet du projet de loi C-36 sur le Commissariat à l'information et sur la Cour fédérale est de soustraire à leur regard les activités menées par les forces de sécurité au Canada. La reddition de comptes est sensiblement diminuée quand le gouvernement peut émettre un certificat qui élimine le rôle du Commissariat à l'information, soit d'examiner des renseignements secrets demandés par des particuliers canadiens, et lorsqu'il enlève au juge la possibilité de se prononcer sur le fond d'une demande de communication de renseignements.

À la page 5 de ma déclaration, vous trouverez une analyse de cette question. Le passage cité est une déclaration de la ministre de la Justice d'alors. Il porte sur la présumée existence d'une échappatoire à l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information.

À notre avis, il n'y a pas d'échappatoire, parce que les dispositions relatives à la protection de la Loi sur l'accès à l'information sont très musclées et rigoureuses. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, il y a 22 ans, jamais de l'information injurieuse n'a été communiquée au grand public en vertu de cet article. C'est en fait un des articles les plus musclés de la loi qui interdit la communication d'information aux citoyens qui en font la demande.

Nous souhaitons faire six recommandations. La première serait de supprimer l'article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada, parce que l'article 38.02 prévoit déjà ce genre de protection.

Ensuite, nous aimerions que soit supprimé l'article 87 de la Loi antiterroriste, c'est-à-dire 103 et 104, pour permettre la tenue d'une enquête indépendante par le commissaire à l'information.

Notre troisième recommandation est de modifier l'article 87 de manière à le faire correspondre aux articles 103 et 104.

Quatrièmement, nous aimerions que soit modifié l'article 38.131 de la Loi sur la preuve au Canada, de manière à permettre une révision de fond par la Cour fédérale. Actuellement, la cour n'est pas habilitée à faire de pareils examens dans ces circonstances.

Cinquième point, il faudrait réduire la période d'application du certificat prévu à l'article 38.13 de manière à la faire passer de 15 ans à 5 ans au plus.

The sixth recommendation is to add the Information Commissioner and the Privacy Commissioner to section 10(3) of the Security of Information Act — due to our quasi-judicial status.

The Access to Information Act is basically about accountability. Our concern is that by taking the Information Commissioner and the Federal Court out, there is a significant reduction in accountability, a significant increase in secrecy and a significant sense of irresponsibility in the structure of security. When you do not have to face the idea that you will be accountable to an independent third party, your concept of what you can do and what you cannot do is quite different. It is very healthy to ensure that there are accountability mechanisms.

Last week, I attended a seminar hosted by Carleton University and SIRC. It was concerned about the question of accountability of secret service organizations, security organizations. There were people from around the world and much stimulating discussion. It seemed that those people who were in the business of providing accountability indicated that the more internal review there was, particularly internal review outside government and outside the immediate security service, the more accountability there was and the better operating the security service was because it was then forced to take judgment and look for opinion before it moved.

We have to recognize that Bill C-36 changed the nature of what we ask our security forces to do. It went from a reactive system to one that is proactive. This puts additional burdens on the security service, but we did not provide them with the necessary oversight and accountability mechanism commensurate with those additional powers.

Senator Lynch-Staunton: Perhaps to better understand your anxiety, which I remember you sharing with us when this bill was being pre-studied, have any certificates been issued? Can we concentrate on one or more examples of certificates being issued?

Mr. Reid: To my knowledge, no certificates have been issued. My judgment is that they are waiting for a good case to issue it and that once they do that they will be freer with them.

Senator Lynch-Staunton: I can sympathize with your approach as the Information Commissioner and the purpose of your office, but I also sympathize with the government feeling that there has to be information kept secret. There is something there I am missing, obviously, and if you bear with me maybe you can reassure me again that your case is stronger than I think it is.

Mr. Reid: In the Access to Information Act, there are very powerful exemptions to the right of access for security. That provides all the protection that has been required in the past and, from what I can see, will provide in the future.

La sixième recommandation consiste à inclure le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée au paragraphe 10(3) de la Loi sur la protection de l'information — en raison de notre statut quasi judiciaire.

La Loi sur l'accès à l'information porte essentiellement sur la reddition de comptes. Nous craignons qu'en retirant le commissaire à l'information et la cour fédérale du processus, on diminue considérablement la reddition de comptes, on fasse augmenter sensiblement le secret et on injecte une bonne part d'irresponsabilité dans la structure de la sécurité. Quand vous n'êtes pas tenu de rendre des comptes à un tiers indépendant, votre conception de ce que vous pouvez et ne pouvez pas faire est très différente. Il est très sain de prévoir des mécanismes de reddition de comptes.

La semaine dernière, j'ai assisté à un colloque tenu par l'Université Carleton et le CSARS. Il portait sur la reddition de comptes des organismes de service secret, des organismes de sécurité. Des experts du monde entier étaient présents, et le débat a été très animé. Il semblait, selon ceux dont la spécialité est de faire de la reddition de comptes, que plus on fait des examens internes, particulièrement à l'extérieur du gouvernement et du service de sécurité immédiatement visé, plus y a de reddition de comptes et mieux fonctionne le service de sécurité parce qu'il est alors obligé de porter un jugement et de se faire conseiller avant d'agir.

Il nous faut reconnaître que le projet de loi C-36 a changé la nature du travail que nous demandons à nos forces de sécurité d'exécuter. Nous sommes passés d'un système de réaction à un régime proactif. Cette nouvelle approche impose un fardeau additionnel aux services de sécurité, mais nous n'avons pas assorti les nouveaux pouvoirs de mécanismes essentiels de surveillance et de reddition de comptes.

Le sénateur Lynch-Staunton : Afin de mieux comprendre peut-être vos inquiétudes, que vous aviez partagées avec nous lorsque le projet de loi à l'étude avait été soumis à une étude préalable, des certificats ont-ils été émis? Pouvons-nous nous concentrer sur un exemple au moins de certificat émis?

M. Reid : Que je sache, aucun certificat n'a été émis. À mon avis, on attend d'avoir une cause type pour le faire et, une fois qu'on aura commencé à le faire, on prendra beaucoup plus de libertés.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je peux sympathiser avec votre approche en tant que commissaire à l'information et avec la raison d'être du Commissariat, mais je peux aussi comprendre que le gouvernement veuille que certaines informations soient tenues secrètes. Il y a là quelque chose qui m'échappe, de toute évidence, et si vous voulez bien ne pas perdre patience avec moi, vous arriverez peut-être à me convaincre que votre cause est plus solide qu'elle ne semble l'être.

M. Reid : La Loi sur l'accès à l'information prévoit de très puissantes exceptions au droit d'accès, pour des raisons de sécurité. Toute la protection requise dans le passé et, d'après ce que je peux voir, à l'avenir s'y trouve déjà.

The new regime sets up a system where, if someone has asked for information that even touches on security, the government may issue a certificate that ends the complete investigation, even those documents that are not of security access.

By taking the Information Commissioner out of the loop, as it were, a circumstance is set up where there is no third party to review documentation that had been refused legitimately under section 15 of the act. Section 15 determines what goes out and what does not go out. I do not believe there has ever been a protest by government in the 22 years of the act that that section is not strong enough. In terms of the task force report that reported in the year 2000, this was not an issue. In every other report that I have been able to read on the Access to Information Act, this was never an issue. It became an issue when the government brought down Bill C-36.

Senator Lynch-Staunton: That makes it clearer for me, but there must be cases where the government would not even want the Information Commissioner to know what it feels should be kept secret.

Mr. Reid: That happens every day.

Senator Lynch-Staunton: Yes, but the Information Commissioner can intercede.

Mr. Reid: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: In this case, he cannot intercede?

Mr. Reid: When he exercises his power as a superior court of record, then the government can move to issue a certificate to eliminate not only the Information Commissioner but also the Federal Court.

Senator Lynch-Staunton: Right.

Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada, Office of the Information Commissioner of Canada: Under section 38.13 of the Canada Evidence Act that is contained in this piece of legislation, a certificate can be issued in the course of one of our investigations. We are looking at the information, we have seen it, we have it in front of us. The government simply wants us to stop investigating, make no recommendations, make no observations about that information, take no cases to court about that information. It is not about us not seeing the information; it is about not having an accountability mechanism.

Similarly, when the matter goes to the court, there is an opportunity to take the certificate to a single judge of the Federal Court of Appeal. The judge can see the information, but the judge cannot make a determination of whether it is in the public interest to disclose it, whether it is truly sensitive national security information. The judge can only say that this information relates to national security. That related to test exists nowhere else in the law of Federal Court oversight. It does not exist with respect to the provisions for secrecy in 38.02 of the Canada Evidence Act,

Le nouveau régime met en place un système dans le cadre duquel, si quelqu'un demande la communication de renseignements qui effleurent même la question de la sécurité, le gouvernement peut délivrer un certificat qui met fin à toute l'enquête, qui interdit même la communication de documents qui ne sont pas classifiés.

En retirant le Commissariat à l'information du processus, on crée un contexte où il n'y a pas de tierce partie pour examiner la documentation refusée en toute légitimité aux termes de l'article 15 de la loi. C'est cet article qui permet de décider de ce qui est communiqué et de ce qui ne l'est pas. Je ne crois pas que le gouvernement ait, depuis l'entrée en vigueur de la loi il y a 22 ans, contesté la rigueur de cet article. Quant au groupe de travail qui a fait rapport en l'an 2000, pour lui, la question ne se posait même pas. Dans tous les autres rapports que j'ai pu lire au sujet de la Loi sur l'accès à l'information, cela n'a jamais posé problème. C'est devenu un problème uniquement quand le gouvernement a déposé le projet de loi C-36.

Le sénateur Lynch-Staunton : Voilà qui m'éclaire un peu, mais il doit y avoir des cas où le gouvernement ne voudrait même pas que le commissaire à l'information soit au courant de ce qu'il estime devoir être tenu secret.

M. Reid : C'est courant.

Le sénateur Lynch-Staunton : Oui, mais le commissaire à l'information peut intercéder.

M. Reid : C'est juste.

Le sénateur Lynch-Staunton : Dans ce cas-ci, il ne peut le faire?

M. Reid : Quand le commissariat exerce son pouvoir en tant que cour supérieure d'archives, le gouvernement peut émettre un certificat visant à supprimer le rôle non seulement du commissaire à l'information, mais également de la Cour d'appel fédérale.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vrai.

M. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada, Commissariat à l'information du Canada : Aux termes de l'article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada qui se trouve dans le texte législatif à l'étude, un certificat peut être délivré au cours d'une de nos enquêtes. Nous sommes en train d'examiner de l'information, nous l'avons vue, nous l'avons devant nous. Le gouvernement souhaite simplement mettre fin à notre enquête, que nous ne présentions pas de recommandation, que nous ne fassions pas d'observation au sujet de cette information, que nous ne lancions pas de poursuites à son sujet. Ce n'est pas une question de nous empêcher de voir l'information, mais bien de ne pas avoir à rendre des comptes.

De la même façon, quand un tribunal est saisi de la question, on a l'occasion de soumettre le certificat à un seul juge de la Cour d'appel fédérale. Le juge peut voir l'information, mais il ne peut pas décider s'il est dans l'intérêt public de la communiquer, s'il s'agit vraiment d'un renseignement de nature délicate en matière de sécurité nationale. Il peut uniquement confirmer que l'information a trait à la sécurité nationale. Il n'existe aucun critère pareil dans le droit soumis au regard de la Cour fédérale. Il n'en est pas question, non plus, dans les dispositions relatives au

which we understand. That is the provision I think you want. The government can say at any time they want secrecy. That is section 38.02. That goes to court and a judge will decide whether it truly is necessary to have secrecy in the public interest.

Section 38.13 is like icing on the cake. When all else fails and there is no legitimate reason for secrecy that can be demonstrated, then the government wants the ability to say no with no oversight. That does not exist in any other country.

Senator Lynch-Staunton: I am still sorting this out. The minister suggests that there is a loophole in section 15, which you say has been working well for the last 22 years. In your written text, you challenge that. Perhaps you could explain the loophole that you suggest does not exist.

Mr. Reid: The Information Commissioner has no power to order a document released; the Information Commissioner can only make recommendations. Therefore, it cannot be the Information Commissioner who is going to release this secret information. However, the person who has made the request for the information has the right to go to the Federal Court and ask the Federal Court to release the information. It is there that the Federal Court has been taken out of the loop, along with the Information Commissioner, because the Federal Court no longer has the ability to order the release of the information. That was the point that Mr. Leadbeater was making.

Senator Lynch-Staunton: I am much clearer now on your approach than I was earlier.

Senator Jaffer: You said the government had not found the right case, if I understood you well, for a certificate under this act. It has been done under the Immigration Act. Is it because they have not found the right case? The Immigration Act applies only to non-Canadians and there has not been a Canadian. Would you have any information about that?

Mr. Reid: No, I would not.

Senator Jaffer: Regarding accountability and oversight, if you were asked to make recommendations, what kind of oversight mechanism would you see? We have had a number of recommendations from other presenters on the kind of oversight mechanism there should be. With your release of information, what kind of oversight would you like to see?

Mr. Reid: There are two kinds of oversight. There is the oversight that comes with an independent third party like the Information Commissioner and the courts reviewing information. I believe that is an important kind of oversight.

secret de l'article 38.02 de la Loi sur la preuve au Canada, que nous comprenons. C'est là la disposition, je crois, que vous voulez. À n'importe quel moment, le gouvernement peut dire qu'il souhaite que l'information soit secrète. C'est à l'article 38.02. La question est soumise à la cour, et un juge décide s'il est vraiment nécessaire d'empêcher la communication de l'information dans l'intérêt public.

L'article 38.13 est un peu la cerise sur le gâteau. Quand tout le reste a échoué et qu'on ne peut établir l'existence d'une raison légitime pour interdire la communication de l'information, le gouvernement souhaite alors pouvoir en refuser la divulgation, sans autre recours. Une pareille disposition n'existe nulle part ailleurs dans le monde.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'essaie encore de comprendre. La ministre a laissé entendre qu'il existait une échappatoire à l'article 15, article qui, selon vous, s'est avéré efficace au cours des 22 dernières années. Dans le texte de votre déclaration, vous contestez cette affirmation. Peut-être pourriez-vous expliquer pourquoi vous niez l'existence de l'échappatoire.

M. Reid : Le commissaire à l'information n'a pas le pouvoir d'ordonner la publication d'un document; il ne peut que faire des recommandations. Par conséquent, ce ne sera pas le commissaire à l'information qui communiquera l'information secrète. Cependant, la personne qui a demandé l'information a le droit d'interjeter appel de cette décision auprès de la Cour fédérale et d'exiger que cette information lui soit communiquée. C'est à ce stade que la Cour fédérale, de même que le Commissariat à l'information, sont retirés du processus parce que la Cour fédérale ne peut plus ordonner la communication de l'information. C'est le point que faisait valoir M. Leadbeater.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je comprends beaucoup mieux votre approche maintenant.

Le sénateur Jaffer : Si je vous ai bien compris, vous avez affirmé que le gouvernement n'avait pas encore trouvé la cause type pour émettre un certificat aux termes de la loi. Pourtant, il l'a fait sous le régime de la Loi sur l'immigration. Est-ce bien parce qu'il n'a pas de cas légitime à défendre? La Loi sur l'immigration s'applique seulement à des non-Canadiens et il n'y a pas eu de cas mettant en jeu des Canadiens. Auriez-vous de l'information à ce sujet?

M. Reid : Non.

Le sénateur Jaffer : En ce qui concerne la reddition de comptes et la fonction de surveillance, si on vous demandait de faire des recommandations, quel genre de mécanisme de surveillance proposeriez-vous? D'autres témoins nous ont fait plusieurs recommandations à ce sujet. En ce qui concerne l'information que vous communiquez, quel genre de mécanisme de surveillance aimeriez-vous voir en place?

M. Reid : Il existe deux genres de surveillance. Il y a celle, d'une part, qui est assurée par un tiers indépendant comme le Commissariat à l'information et, d'autre part, la révision faite par un tribunal. J'estime que cette dernière forme est importante.

My judgment is that the oversight provided for CSIS works well. However, I do believe there is a problem with the oversight that takes place with the RCMP. The advice we received at the seminar from the commissioner who did the oversight for Northern Ireland was that you should have an oversight body that deals with all security information systems, because if you do not have one for all systems, then there will be cracks in the system into which things can fall. She said it is not good enough to have independent systems, namely, one for the new department that Ms. McLellan heads, one for the RCMP and one for the SIRC. What is needed is one that handles all of them, to ensure that the accountability is straightforward, constant and seamless. That would be the recommendation that I would make on that point.

Senator Jaffer: If I understand correctly, you are saying that Minister McLellan's department, SIRC and the RCMP all should be under one body. Public Safety and Emergency Preparedness does not have an oversight at the moment. The only oversight is the minister. You are saying one body for all security. Is that correct?

Mr. Reid: That is correct — independent and based on the model of the SIRC that has oversight over CSIS.

Senator Jaffer: Would it report to Parliament?

Mr. Reid: To Parliament, of course.

Senator Jaffer: That is helpful.

I have another question, and you may not have had time to think about this because it is fairly new. If you have not, after you have had some time I would ask you to provide us a response in writing. It is about consular services, and it is a great concern to all my colleagues as well. I always thought consular services were private, between the person who has been detained in another country and the consul. We now find out that that information has been shared with the RCMP and CSIS.

Can you please give us your opinion on that, if you have done any work on this information sharing?

Mr. Reid: That would not be anything that comes under the authority of the Information Commissioner. That work is done by the Privacy Commissioner.

Senator Jaffer: That is where we have to go.

Mr. Reid: Yes.

Senator Jaffer: I wish to go back to my first question, where you were talking about the certificate under section 38.13. While you hope that the minister never has to use the certificate, you explained that there needs to be a specific case, and that the government is waiting for a test case. I should like you to expand on that. What kind of a situation do you see that would be the government's test case?

À mon avis, la surveillance de l'activité du SCRS est efficace. Toutefois, celle qui concerne la GRC est plus problématique. Lors du colloque auquel j'ai assisté, la commissaire chargée de surveiller l'activité en Irlande du Nord nous a conseillés d'avoir un seul organe de surveillance pour tous les systèmes de renseignement de sécurité, parce qu'en l'absence d'un régime unique, il y aura des failles à travers lesquelles pourront passer certaines choses. Elle a dit qu'il n'était pas suffisant d'avoir des systèmes indépendants, notamment un pour le nouveau ministère dirigé par Mme McLellan, un pour la GRC et un autre pour le CSARS. Ce qu'il faut, c'est un régime unique qui s'occupe de tout cela pour faire en sorte que la reddition de comptes est directe, constante et ininterrompue. Ce serait la recommandation que je ferais à cet égard.

Le sénateur Jaffer : Si je vous ai bien compris, vous dites que le ministère de Mme McLellan, le CSARS et la GRC devraient tous relever d'un même organe. Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile n'a pas de mécanisme de surveillance pour l'instant. La seule fonction de surveillance relève de la ministre. Vous préconisez que toutes les questions de sécurité relèvent d'un seul organe. C'est bien cela?

M. Reid : C'est juste — un organe indépendant et s'inspirant du modèle du CSARS, cette entité chargée de surveiller l'activité du SCRS.

Le sénateur Jaffer : Ferait-il rapport au Parlement?

M. Reid : Bien sûr!

Le sénateur Jaffer : Voilà qui est utile.

J'ai une autre question, et vous n'avez peut-être pas eu le temps de vous pencher sur cette préoccupation parce qu'elle est plutôt nouvelle. Donc, si vous n'avez pas eu le temps d'examiner cette question, je vous demanderais de nous faire parvenir plus tard une réponse par écrit. Ma question concerne les services consulaires, un point qui préoccupe vivement également tous mes collègues. J'ai toujours cru que les services consulaires relevaient du domaine privé, que les échanges entre la personne détenue à l'étranger et le consul étaient privés. Voilà que nous apprenons que cette information était partagée avec la GRC et avec le SCRS.

Pourriez-vous, je vous prie, nous donner votre opinion à ce sujet, si vous avez examiné ce partage de l'information?

M. Reid : De pareilles questions ne relèvent pas du mandat du Commissariat à l'information. C'est là le travail du commissaire à la protection de la vie privée.

Le sénateur Jaffer : Il faudra donc lui poser la question.

M. Reid : Oui.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais en revenir à ma première question, au certificat émis aux termes de l'article 38.13. Bien que vous espériez que la ministre n'ait jamais à avoir recours à ce certificat, vous avez expliqué qu'il faut qu'il y ait un cas précis et que le gouvernement attend d'avoir un cas type. J'aimerais que vous nous en disiez plus à ce sujet. Quel genre de situation représenterait, selon vous, un cas type pour le gouvernement?

Mr. Reid: I have been unable to find a test case in my mind where the government would have to exercise that because of the power of the security provisions in the Access to Information Act. I have always found it difficult to understand the rationale for it. The only rationale, as I say in my statement, is that because the Information Commissioner can make a recommendation that can go to the court there is fear in the government that the courts might release information the government feels ought not to be released. That is the only explanation I can give you.

When you start looking at what would be the nature of the information, it is difficult for me to give you an example.

Mr. Leadbeater: The issue of the test the government has to meet to justify secrecy has been dealt with by the Federal Court in a case called *X v. Canada (Minister of National Defence)* — and the test, in order to justify secrecy on the basis of existing law without considering that certificate, is the following:

I accept the argument of counsel for the respondent that I am not entitled to order disclosure simply because I would have reached a different conclusion than the head of the institution, and can only do so if I am unable to say that no reasonable person could have come to the conclusion, on the facts as presented to me, that the records in question should be exempted. Applying that test, and limiting myself as I must to the evidence before me, I am unable to find that there were reasonable grounds for refusing to disclose the passages...

The use of a section 38.13 certificate will be in a situation where no reasonable person could conclude that secrecy was necessary — that is one. That usually has been, in our experience of 22 years under the Access to Information Act, where there is embarrassment to the government. Otherwise, the test is there, and it is a very low standard to meet. If you cannot use that low standard and must impose the certificate, in our experience, that is usually in situations of embarrassment.

Senator Fraser: There are a couple of areas I want to explore. The first is a follow-up to one of your responses to Senator Jaffer in connection with oversight. I think you said the Northern Ireland case involved one oversight body for all information systems.

Mr. Reid: No, it is for all security systems and all security agencies.

Senator Fraser: Everything they do in the name of security.

Mr. Reid: That is right. That dealt with military, police, arrests, secret service and everything. The budget for Northern Ireland for that service was, I believe, an estimate of about Can. \$16 million.

Senator Fraser: That is Canadian.

M. Reid : J'ai été incapable de concevoir un cas type dans le cadre duquel le gouvernement aurait à exercer ce pouvoir en raison des dispositions relatives à la sécurité de la Loi sur l'accès à l'information. Il m'a toujours été difficile de comprendre le raisonnement. Le seul raisonnement qui tienne, comme je le dis dans le texte de ma déclaration, est que, parce que le commissaire à l'information peut faire une recommandation pour que la cour en soit saisie, le gouvernement craint que les tribunaux autorisent la communication d'information qui, à son avis, ne devrait pas être communiquée. C'est là la seule explication que je peux vous fournir.

Si l'on commence à s'interroger sur la nature de l'information, il m'est difficile de vous fournir un exemple.

M. Leadbeater : La question des critères auxquels doit satisfaire le gouvernement pour justifier le secret a été examinée par la cour fédérale dans l'affaire *X c. Canada (ministre de la Défense nationale)* — et le critère, pour justifier le maintien du secret aux termes du droit existant, sans tenir compte du certificat, est le suivant :

J'accepte l'argument de l'avocat de l'intimé selon lequel je n'ai pas le droit d'ordonner la communication simplement parce que j'aurais tiré une conclusion différente de celle du responsable de l'institution. Je peux ordonner la communication uniquement si je ne peux dire qu'aucune personne raisonnable ne serait parvenue à la conclusion, compte tenu des faits présentés, que les documents devraient être exemptés. Si j'applique les critères et que je m'en tiens à la preuve dont je dispose, comme je dois le faire, je ne peux conclure qu'il existe des motifs raisonnables de refuser de communiquer les passages...

On a recours à un certificat en vertu de l'article 38.13 lorsque aucune personne raisonnable ne peut parvenir à la conclusion que le secret est nécessaire. D'après nos 22 années d'expérience sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information, je peux vous dire que c'est habituellement lorsque le gouvernement s'est trouvé dans l'embarras que l'on a eu recours à ce paragraphe. Dans les autres cas, il faut respecter les critères, et il s'agit d'une norme très peu élevée à respecter. Si on ne peut pas respecter les critères, et qu'un certificat s'avère nécessaire, c'est généralement, d'après notre expérience, parce que le gouvernement est dans l'embarras.

Le sénateur Fraser : Il y a deux éléments que je veux aborder. Premièrement, je veux faire suite à une des réponses que vous avez donnée au sénateur Jaffer concernant la surveillance. Je crois que vous avez déclaré que, dans le cas de l'Irlande du Nord, un organisme de surveillance surveille tous les systèmes d'information.

M. Reid : Non, il surveille tous les systèmes de sécurité et tous les organismes de sécurité.

Le sénateur Fraser : Tout ce qui est fait au nom de la sécurité.

M. Reid : C'est exact; tout ce qui est fait par l'armée, la police et les services secrets. Le budget en Irlande du Nord s'élève, je crois, à environ 16 millions de dollars canadiens.

Le sénateur Fraser : En dollars canadiens.

Mr. Reid: Those are Canadian dollars.

Senator Fraser: I mean translated over Canadian geography, population and multiple jurisdictions.

Mr. Reid: I think we spend about \$2.5 million on SIRC, which supervises CSIS. I do not know the budget for the RCMP complaints commission.

Senator Fraser: We can find that out.

Mr. Reid: We have a system set up to deal with the RCMP, and we have a system for CSIS. You would be looking at it as an expansion to the military side and to Public Safety and Emergency Preparedness Canada, probably CSE and a few others.

Senator Fraser: Other people have recommended to us the concept of a single oversight body. The attractions of it are obvious, namely, that nothing then presumably would be able to fall between the cracks. Something makes me want to ask, “Do I want anyone knowing that much?” That is not necessarily a rational response — well perhaps it is a little rational, but it is also emotional.

Mr. Reid: No, it is a reasonable response to make under the circumstances.

Mr. Leadbeater: May I point out that the government integrates it all through the Coordinator of Security and Intelligence in the Privy Council Office and through the minister's department, so to not have the oversight body doing some careful integration, as well, certainly puts oversight at a disadvantage vis-à-vis the government.

Mr. Reid: There is another problem of having competing institutions doing oversight, which is that they will compete.

Senator Fraser: Yes, I am sure, as do institutions everywhere.

The second area I wanted to explore a little more was your difficulty with section 38.13 and section 87.

I realize that to some extent we have to be talking in hypotheses here, because the case has not arisen, but if I understand correctly you really have two difficulties in this particular area. One is the absence of an appeal mechanism once a certificate has been issued, and the other I will quote from page 8 of your brief, Mr. Reid. It states:

The interference is not even limited to the information covered by the secrecy certificates.

The issuance of a secrecy certificate for even one record has the effect of discontinuing the entirety of the Federal Court review, even if that review runs way beyond the material covered by the certificate.

In my reading of the act, section 87 I assume is the one that adds new material to section 69 of the Access to Information Act?

M. Reid : Oui.

Le sénateur Fraser : Je veux dire que c'est ce qu'un tel organisme coûterait au Canada.

M. Reid : Je crois que nous attribuons 2,5 millions de dollars environ au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui supervise le SCRS. Je ne connais pas le budget dont dispose la commission des plaintes de la GRC.

Le sénateur Fraser : Nous pouvons nous renseigner.

M. Reid : Nous avons un système pour la GRC et un autre pour le SCRS. On peut les considérer comme une extension de l'armée et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et probablement du Centre de la sécurité des télécommunications ainsi que de quelques autres organismes.

Le sénateur Fraser : D'autres personnes nous ont recommandé de mettre en place un seul organisme de surveillance. Les avantages sont évidents, à savoir notamment que rien ne pourrait soi-disant passer entre les mailles du filet. Cela m'amène à me demander si c'est une bonne chose qu'un seul organisme en sache autant. Cette solution n'est pas nécessairement rationnelle — peut-être en fait qu'elle l'est un peu — mais elle est aussi émotionnelle.

M. Reid : Non, il s'agit d'une solution raisonnable étant donné les circonstances.

M. Leadbeater : Puis-je signaler que le gouvernement intègre tout cela par l'entremise du coordonnateur de la sécurité et du renseignement de sécurité au sein du Bureau du Conseil privé et par l'entremise du ministère, alors le fait de ne pas avoir un organisme de surveillance qui, de son côté, effectue minutieusement l'intégration est défavorable pour le gouvernement.

M. Reid : Le fait que divers organismes effectuent la surveillance pose un autre problème, à savoir qu'il y a de la concurrence entre chacun.

Le sénateur Fraser : Oui, j'en suis certaine, comme c'est le cas partout ailleurs.

Le deuxième élément que je voulais aborder concerne le problème que posent l'article 38.13 et l'article 87.

Je sais que, dans une certaine mesure, nous ne faisons que suppositions, car le cas ne s'est pas encore présenté, mais, si je comprends bien, ces dispositions comportent deux problèmes. L'un est l'absence d'un mécanisme d'appel une fois que le certificat a été délivré, et l'autre, est celui que soulève M. Reid dans son mémoire, à la page 9. Il est écrit :

Et cette ingérence ne se limite même pas aux renseignements visés par les certificats d'interdiction.

La délivrance d'un certificat d'interdiction, même pour un seul document, a pour effet de mettre fin à l'instruction de l'ensemble de l'affaire par la Cour fédérale, même si cette instruction va bien au-delà du document visé par le certificat.

Je présume que l'article 87 est celui qui entraîne un ajout à l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information.

Mr. Reid: That is right.

Senator Fraser: That says that once a certificate has been issued — it has to be previously established that the certificate has to be for very narrow grounds, material from foreign entities or national defence or security — a complaint can be laid in relation to a request for access to that information, to the information covered by the certificate. It is the proceedings in respect of the complaint about that information that have to be halted, as I read this.

Why am I wrong? I know you think I am wrong, but why am I wrong?

Mr. Leadbeater: Senator, I believe I can help you. I would ask you to turn up section 87, which you have been referring to, as well as section 104.

As you see, section 104 is supposed to be a parallel — if the Privacy Commissioner is doing an investigation and there is a certificate. If you read (2)(a), it states that all proceedings under this act in respect of that information stop.

If you read the same with respect to the Access to Information Act, it is all proceedings under this act in respect of the complaint. Complaints tend to be about a person asking for information on how they were treated at the border. Some of the documents may end up being covered by a certificate and some will not.

The point we are making is that the way it is written in section 87 the entire investigation of the entire complaint must stop, which is even inconsistent internally in the act, with use of different words, when you compare it with sections 103 and 104. Both of those attempt to try to restrict it to the information, but in a complaint under the Access to Information Act they do not. Part of the reason, as we understand it, is that the Privacy Act will involve a complaint about personal information, your own personal information, whereas a complaint under the Access to Information Act can include all government records, personal or otherwise. The government preferred to have the entire complaint investigation stopped rather than just limit it to the personal information of an individual.

Senator Fraser: That is rewritten in the same terms as sections 103, 104. You have now made it all clear to me.

Senator Joyal: I regret that I assented that the main witness, Mr. Reid, did not really go through his brief orally. We have the opportunity to be broadcast, and I believe there are very substantial points in your brief that many of our viewers will not have access to, because to get a printed copy they would have to ask for the minutes of the committee. The points in your brief are very important. I would like to come back to them in a *seriatim* fashion so that the substance of the brief is all on the table.

The first argument that you develop in your brief, as I read it, is that the rationale underlying the reason C-36 established that system of certificate through which everything you do falls —

M. Reid : C'est exact.

Le sénateur Fraser : Cet article stipule qu'une fois qu'un certificat a été délivré — il doit être établi préalablement que le certificat est délivré pour des raisons très restreintes, notamment dans le cas de documents provenant d'organismes étrangers, de la défense nationale ou d'organismes de sécurité — une plainte peut être déposée relativement à une demande de communication des renseignements visés par le certificat. Ce sont les procédures portant sur la plainte qui doivent être interrompues, si j'ai bien lu.

Pourquoi ai-je tort? Je sais que vous pensez que j'ai tort, mais pourquoi ai-je tort?

M. Leadbeater : Madame le sénateur, je crois que je peux vous aider. Je vais vous demander d'aller à l'article 87, dont vous avez parlé, ainsi qu'à l'article 104.

Comme vous pouvez le voir, l'article 104 est censé établir un parallèle, si le commissaire à la protection de la vie privée mène une enquête et qu'un certificat a été délivré. À l'alinéa 2a), on dit que toutes les procédures prévues par la présente loi portant sur la plainte sont interrompues.

Si vous lisez la même disposition qui a trait à la Loi sur l'accès à l'information, vous verrez qu'il est écrit aussi que toute procédure prévue par la présente loi et portant sur la plainte est interrompue. Les plaintes ont tendance à porter sur la façon dont on a traité à la frontière une personne qui a demandé des renseignements. Certains des documents peuvent en fin de compte être visés par un certificat, et d'autres ne le seront pas.

Ce que nous faisons valoir, c'est que le libellé de l'article 87 fait en sorte que l'enquête entière doit être interrompue, ce qui va même à l'encontre d'autres dispositions de la loi, notamment les articles 103 et 104. Ces deux articles tentent d'imposer des limites, mais lorsqu'il s'agit d'une plainte en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ce n'est pas le cas. D'après ce que nous comprenons, il en est ainsi en partie parce qu'une plainte déposée en vertu de la Loi sur la protection de la vie privée concerne des renseignements personnels tandis qu'une plainte en vertu de la Loi sur l'accès à l'information peut concerner des documents du gouvernement, des renseignements personnels ou d'autres informations. Le gouvernement préfère que toute l'enquête soit interrompue plutôt que de restreindre cela aux renseignements personnels.

Le sénateur Fraser : Cela est réécrit dans les mêmes termes que les articles 103 et 104. Vous m'avez bien éclairé.

Le sénateur Joyal : Je regrette d'avoir accepté que le témoin principal, M. Reid, ne lise pas son mémoire. Nous avons la chance que nos délibérations soient diffusées, et j'estime que votre mémoire contient des points très importants dont de nombreux auditeurs ne pourront pas prendre connaissance, car pour obtenir une copie papier, ils doivent présenter une demande pour recevoir le procès-verbal de la séance. Les points que vous soulevez dans votre mémoire sont très importants. J'aimerais y revenir de sorte que le contenu de votre mémoire soit connu.

Vous expliquez en premier lieu la raison justifiant l'établissement dans le projet de loi C-36 d'un système de certificat qui entraîne l'interruption de votre travail — que ce

either in the form of something you want to do or something that you are doing, like you answered Senator Fraser, in the course of an investigation. If you are in the course of an investigation, there is an order to stop, you stop, there is no appeal, this is it, and it is over. The rationale behind that, as you quote the minister, is that our allies, that is, countries that provide the police service of Canada with special information, would feel that they would run unduly the risk that that information would become public in Canada in one way or the other, so that the Government of Canada has to give them full assurance that any information passed to Canada will remain secret. This seems to be the rationale of the minister, as you quoted in your brief on page 5.

Later on in your brief, on page 11, it states:

Personally, I find it hard to believe that the government of any of our major allies would insist, as a condition of information sharing, that decisions about secrecy in Canada be entirely free from the rigors of statutory standards and independent review.

You go on.

In the conversations my office has had with our allied jurisdictions, it is our understanding that they all want the same thing: They want the simple assurance that what needs to be protected can be protected. None of them doubts Canada's ability to do so under the existing Access to Information Act.

Therefore, you clearly stated that, from your own investigation with allies of Canada — and of course I will ask who those allies are — they feel that the Access to Information Act as it stands is enough protection for them to continue transferring secret information to Canada.

Could you expand on the kind of initiative that you took to check that with the allies of Canada, as you stated on page 11?

Mr. Reid: Yes. Mr. Leadbeater was in charge of that project.

Mr. Leadbeater: You may recall that the witness for the government originally was Mr. Richard Mosley, now a member of the Federal Court. Mr. Mosley and I had many conversations about this. I particularly asked him if he would be prepared, or the minister would be prepared, to provide to us any correspondence they have had with any ally wherein there was a concern expressed about Canada's ability to protect sensitive security information, or where there was a hesitancy to provide. I told Mr. Mosley that I did not have to know what the information was but that there must be a communication if the Government of Canada has come out with a piece of legislation based solely on that rationale. Mr. Mosley was unable or unwilling to provide any such information, as was the minister.

soit quelque chose que vous voulez faire ou quelque chose que vous êtes en train de faire, comme vous l'avez expliqué au sénateur Fraser — dans le cadre d'une enquête. Si, au cours d'une enquête, on ordonne de tout interrompre, aucun appel n'est possible. La raison a été expliquée par la ministre, que vous citez dans votre mémoire. Elle a déclaré que nos alliés, c'est-à-dire les pays qui fournissent aux services de police du Canada des renseignements spéciaux, auraient le sentiment qu'ils courent un risque trop grand que les renseignements deviennent publics au Canada d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi selon elle le gouvernement du Canada doit garantir à ses alliés que tous les renseignements fournis au Canada demeureront secrets. C'est la raison invoquée par la ministre, telle que vous l'avez citée dans votre mémoire, à la page 5.

Plus loin dans votre mémoire, à la page 12, vous écrivez :

Personnellement, il m'est difficile de croire que le gouvernement de l'un ou l'autre de nos principaux alliés insisterait, comme condition de l'échange d'information, que les décisions relatives au secret au Canada ne soient pas assujetties à la rigueur des normes régies par la loi et à un examen indépendant.

Vous écrivez ensuite :

Dans les conversations que nous avons eues avec nos juridictions alliées, nous avons cru comprendre qu'elles veulent toute la même chose : elles veulent la simple assurance que ce qui doit être protégé peut l'être, et aucune d'elles ne doute de la capacité du Canada à le faire sous le régime de l'actuelle Loi sur l'accès à l'information.

Vous dites donc clairement que, d'après l'enquête que vous avez vous-même menée auprès des alliés du Canada — et bien entendu je vais vous demander de quels pays il s'agit — vous avez cru comprendre qu'ils estiment que l'actuelle Loi sur l'accès à l'information fournit une protection suffisante à leurs yeux pour qu'ils continuent de transmettre des renseignements secrets au Canada.

Pouvez-vous en dire plus long au sujet de cette enquête que vous avez menée pour obtenir l'avis des pays alliés du Canada, que vous donnez à la page 11?

M. Reid : Oui. M. Leadbeater était en charge du projet.

M. Leadbeater : Vous vous souvenez peut-être que le témoin pour le gouvernement était M. Richard Mosley, qui est maintenant membre de la Cour fédérale. M. Mosley et moi-même avons eu de nombreuses conversations sur le sujet. Je lui ai demandé si lui ou la ministre serait disposé à nous fournir de la correspondance révélant qu'un pays allié était préoccupé à propos de la capacité du Canada de protéger des renseignements de sécurité de nature délicate ou révélant qu'un allié hésitait à fournir des renseignements au Canada. J'ai dit à M. Mosley que je n'avais pas à savoir de quels renseignements il s'agissait, mais que j'étais d'avis qu'il devait bien y avoir eu une telle correspondance puisque le gouvernement du Canada a élaboré une mesure législative uniquement pour cette raison. M. Mosley a été incapable de fournir cette information, ou il n'a pas voulu, à l'instar de la ministre.

We then decided to communicate with our own counterpart institutions, access to information and privacy offices, in other jurisdictions. They do not have one in the United States; in the United States it is actually the Department of Justice that takes this. There are counterpart organizations in Australia, New Zealand and Great Britain with whom we communicated. None claims to have any knowledge of a fear on the part of the security agents they oversee that Canada was weak in its ability to protect. In their own jurisdictions, all had the ability to independently oversee this information.

That caused us to suspect that the reason given that allies have expressed concern about Canada's ability is not the full story and may not even be part of the story.

Senator Joyal: In your opinion, who would be at the origin of that system of certificate issuance banning you from doing your job in a satisfactory context, if you come to the conclusion that it was neither the U.S. nor Great Britain, or any other country with which Canada shares an agreement of sensitive information? What would make it more or less a pre-condition that you be excluded from the system to continue to cooperate with Canada? What are the arguments or who within the system would have provided the information you tell us should be there?

Mr. Leadbeater: It has been at the top of the wish list of most bureaucrats to be free of the Access to Information Act. It is not an easy rigour to put bureaucrats through. In the security intelligence world, that has been at the top of their wish list, and 9/11 presented the opportunity for everybody to get out their wish list fast. That was one of them and is one of the reasons you have not seen it used very well because the government realizes it has to admit when it uses it that there is no reasonable justification for it. That is the test. There is no reasonable justification for secrecy but we want it.

I do not think it came from political levels. It came from the bureaucracy in the intelligence community.

Mr. Reid: It goes to the heart that nobody likes to be accountable.

Senator Joyal: I am trying to conceptualize here the systemic approach to the need of leading operations having to remain secret. You do not want to inform the people under investigation. The law protects the rights of those people. The government, police services, secret services and so forth have to go to court. It is only during a limited period of time that they can uncover information. If they do something wrong, they have to seek authorization. There has to be a check and balance in the system.

Nous avons alors décidé de communiquer avec nos homologues, c'est-à-dire des organismes responsables de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée dans d'autres pays. Aux États-Unis, il n'existe aucun organisme de la sorte; c'est le département américain de la Justice qui s'occupe de ce domaine. Il existe de tels organismes par contre en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, avec lesquels nous avons communiqué. Aucun n'a déclaré être au courant que des organismes de sécurité craignent que le Canada soit difficilement capable de protéger des renseignements de nature délicate. Dans leur propre pays, tous ces organismes ont un droit de regard sur les renseignements qui sont transmis.

C'est ce qui nous a amenés à penser que la raison invoquée, c'est-à-dire que les alliés ont exprimé des préoccupations à propos de la capacité du Canada de protéger les renseignements, n'est pas très valable, voire aucunement valable.

Le sénateur Joyal : À votre avis, qui serait à l'origine de l'établissement de ce système de certificat qui vous empêche d'effectuer votre travail dans un contexte satisfaisant, si ce ne sont ni les États-Unis, ni la Grande-Bretagne, ni tout autre pays avec lequel le Canada détient une entente en matière de communication de renseignements de nature délicate? Qu'est-ce qui serait plus ou moins un critère préalable qui ferait en sorte que vous seriez exclu du système pour pouvoir continuer à collaborer avec le Canada? Quels sont les arguments? Qui au sein du système aurait fourni les renseignements qui selon vous devraient être là?

M. Leadbeater : La plupart des bureaucrates souhaitent ardemment pouvoir se soustraire aux exigences de la Loi sur l'accès à l'information. C'est une rigueur qu'il est difficile d'imposer aux bureaucrates. Dans le milieu du renseignement de sécurité, c'est le plus grand souhait, et le 11 septembre a donné à tout le monde l'occasion de sortir sa liste de souhaits. C'était l'un des souhaits et c'est l'une des raisons pour lesquelles on n'a pas très bien utilisé la loi. Le gouvernement se rend compte qu'il doit admettre que, lorsqu'il y a recours, il ne peut donner une justification raisonnable. Il n'existe aucune justification raisonnable pour le secret, mais il demeure que nous le voulons.

Je ne crois pas que ce soit venu du milieu politique. C'est venu des bureaucrates au sein des organismes du renseignement de sécurité.

M. Reid : Cela provient du fait que personne n'aime être tenu responsable.

Le sénateur Joyal : J'essaie de comprendre pourquoi le secret peut être justifié. On ne veut pas que les gens visés par une enquête soient au courant qu'on mène une enquête sur eux. Le droit protège les droits de ces personnes. Le gouvernement, les services de police et les services secrets doivent avoir recours aux tribunaux. Ce n'est que durant une période limitée qu'ils peuvent dévoiler les renseignements. S'ils agissent mal, ils doivent demander l'autorisation. Il faut qu'il existe un mécanisme de freins et contrepoids dans le système.

On the other hand, all of that needs a reasonable justification. The system cannot avoid satisfying the balance of leading operations with the need to explain to proper authorities the reason the information sharing or the disclosure of information should not be given and for what period of time.

Essentially, when we operate within the rule of law, to me it is not only that there has to be a text in the legislation but there must be a system and a court. If I can use an expression, you need two to tango. The rule of law means you need not only legislation but also a judge or a judicial apparatus to implement and oversee the rule of law.

When there is a special procedure like the certificate, we have to understand the second aspect — that is, who will oversee the security certificate? Who will be satisfied that the certificate banning the disclosure of information is done properly and in due regard with Canada's obligation internationally and with the efficiency of the system? As I understand it, there is a notion of the secrecy of operational initiative.

In the way you present your case, it seems the legal system that should oversee the assurance of the certificate does not satisfy the fundamentals of the rule of law. In other words, it remains secret within the secret world. There is no legal system at this point entrusted with the responsibility to make sure that when there is such a certificate there is a capacity to balance those who request a certificate. As you tell us, one of the key reasons for which a certificate is in the system is that our allies would request it. As far as you have been able to check in the other jurisdictions with which Canada cooperates, they do not have that kind of system. There is no such system that goes as far as the Canadian system goes. Am I right or wrong?

Mr. Leadbeater: When we appeared earlier, we gave a chart to the committee of the other jurisdictions and what oversights they have. We would be happy to provide that again. We would have to see if there have been changes.

Senator, when we initially raised these concerns, the government went back to the drawing board and came up with an amended bill. In the amended bill, we saw for the first time the 38.131 provision — on page 93 of the bill, I believe. It allowed a single judge of the Federal Court of Appeal to get involved. Before that, there was no oversight whatsoever of a certificate. That is an extremely interesting provision because we claim it is just window dressing. There is no substantive review by a court under that provision. On page 93, 38.131(8) sets out the test about what a judge is to do when looking at a certificate.

If the judge determines that some of the information subject to the certificate does not relate either to information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity as defined in subsection 2(1) of the Security of Information Act, or to national defence or security, the judge shall make an order varying the certificate accordingly.

D'un autre côté, tout cela nécessite une justification raisonnable. Il faut expliquer aux autorités appropriées la raison pour laquelle les renseignements sont partagés ou la raison pour laquelle les renseignements ne devraient pas être communiqués et leur préciser pendant combien de temps.

Essentiellement, selon la règle de droit, il ne faut pas seulement qu'il y ait une mesure législative, il faut aussi qu'il existe un système judiciaire. L'un ne va pas sans l'autre. La règle de droit implique qu'il faut non seulement une mesure législative, mais aussi un appareil judiciaire pour appliquer la règle de droit.

Dans le cas d'une procédure particulière, comme la délivrance d'un certificat, il faut penser au second aspect, c'est-à-dire la surveillance associée à la délivrance du certificat. Qui veillera à ce que le certificat qui interdit la communication des renseignements soit établi adéquatement, en respectant les obligations du Canada sur la scène internationale et de manière efficace?

D'après la façon dont vous présentez votre cas, il me semble que le système judiciaire qui doit assurer la surveillance ne respecte pas les fondements de la règle de droit. Autrement dit, tout demeure secret dans le monde du secret. Aucun système judiciaire n'a la responsabilité de veiller à ce qu'il y ait un équilibre. Comme vous nous l'avez dit, le système de certificat a été établi surtout à cause du fait que nos alliés nous demanderaient un tel certificat. D'après ce que vous avez pu vérifier auprès d'autres pays avec lesquels le Canada collabore, ces pays ne se sont pas dotés d'un tel système. Il n'existe aucun système qui aille aussi loin que le système canadien. Ai-je raison?

M. Leadbeater : Lorsque nous avons comparu l'autre jour, nous avons remis aux membres du comité un tableau présentant les autres pays et leurs systèmes de surveillance. Nous serions ravis de vous en remettre d'autres copies. Nous devons vérifier s'il y a eu des changements.

Sénateur, lorsque nous avons soulevé ces préoccupations la première fois, le gouvernement s'est remis au travail et a présenté un projet de loi modifié. Dans ce projet de loi, nous avons vu pour la première fois la disposition 38.131, à la page 93, je crois. Cette disposition permet à un juge de la Cour d'appel fédérale d'assurer la surveillance. Avant cela, il n'existait aucune surveillance. Il s'agit d'une disposition extrêmement intéressante parce que nous prétendons que ce n'est que de la poudre aux yeux. Aucun examen substantiel par un tribunal n'est prévu en vertu de cette disposition. À la page 93, au paragraphe 38.131(8) établit ce qu'un juge doit faire lorsqu'il examine un certificat.

Si le juge estime qu'une partie des renseignements visés par le certificat ne porte pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère — au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la protection de l'information — ou qui concernent une telle entité ni sur la défense ou la sécurité nationales, il modifie celui-ci en conséquence par ordonnance.

If there is any information in the hands of the Department of Foreign Affairs, National Defence, CSIS, Public Safety and Emergency Preparedness and so forth, it will meet the "relating to" test. Surely, that is not a substantive review. The substantive review you see in 38.02, the review system that allows disclosure to be objected to and go through the regime up to the Federal Court, allows the Federal Court to examine whether there is a public interest in disclosure that outweighs the national security interests.

The point you made in your question is a point not lost on the government last time, but how it reacted with 38.131 is something that should not fool you. It did not really solve the question you raised.

Senator Joyal: Did you check how the British system works in relation with the review of security certificates? Judges are more or less clear, and they develop a capacity to deal with difficult or related cases dealing with security so that we know the court has professional knowledge and expertise to review those kinds of issues. I understand the preoccupation of government. They have to be sure the system remains tight for the time it needs to remain tight. On the other hand, the legal system operating in reviewing it has to be of the same reliability we want.

Have you considered how we can improve the system in order that we can have a satisfactory review system while maintaining the guarantee of secrecy for the time needed?

Mr. Leadbeater: That was a preoccupation of the House and Senate at the time the Access to Information Act and the Privacy Act were passed in 1983. All the cases that would get to court under either of these acts were cases in which the government thought secrecy should prevail. Remember that it was after the War Measures Act and it was based on a concern that we may have a situation of apprehended insurrection or terrorism in this country, and we needed that protection.

They included requirements that certain kinds of national security cases be dealt with only by the associate chief justice or someone properly cleared and appointed by the chief justice and that there be separate and special security arrangements measures taken with respect to the information. That is now in the Access to Information Act. This bill suspends even that if the certificate comes into force.

Senator Joyal: To me, that seems to satisfy both objectives. One, you do not take the risk of going to court when, for various reasons, the risk of disclosure exists. I understand the government's responsibility to its allies and the efficiency of an operation. On the other hand, to exclude it from the court or to limit it to a review by the court in such a way that, in practical

Si des informations sont détenues par le ministère des Affaires étrangères, la Défense nationale, le SCRS, Sécurité publique et Protection civile Canada, notamment, la norme voulant que l'information « porte sur » la sécurité nationale sera satisfaite. Il ne s'agit pas de toute évidence d'un examen approfondi. L'article 38.02 prévoit un mécanisme de révision qui permet de contester la divulgation jusqu'en Cour fédérale, laquelle peut déterminer s'il existe des raisons d'intérêt public justifiant la divulgation qui l'emportent sur les motifs de sécurité nationale.

Le point que vous faites valoir dans votre question a été pris en compte par le gouvernement à la dernière occasion, mais la réponse fournie avec l'article 38.131 ne devrait pas leurrer personne. Cela ne règle rien au problème que vous avez soulevé.

Le sénateur Joyal : Avez-vous vérifié le fonctionnement du système britannique par rapport à l'examen des certificats de sécurité? Les juges peuvent être plus ou moins clairs; ils développent la capacité de régler des causes difficiles ou connexes traitant de sécurité et nous savons donc que les tribunaux possèdent les connaissances et l'expertise professionnelle requises pour régler ce genre de questions. Je comprends bien les préoccupations du gouvernement. Il doit s'assurer que le système demeure rigoureux pendant le temps nécessaire. Par ailleurs, les mécanismes juridiques qui entrent en jeu pour revoir les décisions rendues doivent offrir la fiabilité que nous souhaitons.

Vous êtes-vous interrogé sur la façon dont nous pourrions améliorer le système de manière à pouvoir compter sur un mécanisme de révision satisfaisant tout en maintenant la garantie de confidentialité pendant le temps nécessaire?

M. Leadbeater : Cela fait partie des préoccupations que la Chambre des communes et le Sénat ont dû prendre en compte au moment de l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels en 1983. Toutes les causes dont seraient saisis les tribunaux en application de ces deux lois seraient des dossiers où la confidentialité devrait être préservée, selon l'avis du gouvernement. Il faut se rappeler que cela faisait suite à la Loi sur les mesures de guerre et que nous avions besoin de cette protection dans un contexte d'insurrection appréhendée ou de risque de terrorisme au Canada.

On a prévu comme exigence que certains types de causes touchant la sécurité nationale ne soient examinés que par le juge en chef adjoint ou un autre juge possédant les attestations de sécurité requises et nommé à cette fin par le juge en chef, et que des mesures de sécurité distinctes et spéciales soient prises par rapport à l'information transmise. On retrouve maintenant ces dispositions dans la Loi sur l'accès à l'information. Ce projet de loi suspendrait même l'application de ces dispositions, si le certificat entre en vigueur.

Le sénateur Joyal : Selon moi, les deux objectifs semblent être atteints. Premièrement, vous ne courez pas le risque d'aller devant les tribunaux lorsque, pour diverses raisons, il y a danger de divulgation. Je suis conscient des responsabilités du gouvernement envers ses alliés et l'efficacité d'une opération donnée. Par ailleurs, empêcher que les tribunaux puissent en être

terms, it is worse than before seems to be not the best way to go. We should have the capacity to do a legal review of a decision that maintains the reliability of the legal process with judges.

In 1983, I was a member of the other place and I remember that it was specifically attributed to some justices. Although I would have to check, I believe that in Britain they have taken a similar approach with certain delicate issues. They go to judges who have been specifically trained and sworn for that kind of justice, similar to the way in which we have specific family court and tax court judges. In matters of security, you want to address yourself to a person who has the capacity to understand all the intricacies of the issue.

Mr. Leadbeater: In our own legislation, only one of four specially delegated investigators can conduct investigations of information withheld on the basis of section 15 or 13, which are the national security and the “provided in confidence by foreign governments” sections of the act. They are especially security cleared and properly indoctrinated with respect to each piece of information they get. They are prevented by statute from disclosing it for life, regardless of how innocuous they think it is. The careful balancing that was done in the early days of the Access to Information Act can be brought back by eliminating from this legislation section 38.13 of the Canada Evident Act.

Senator Joyal: We could revert to page 83 with a definition of specialized judgeship that would maintain the security of the system. That would satisfy you that the process is sound and the government would be satisfied that, if it needs to maintain secrecy about an issue, it can do so with the properly specialized people.

Mr. Leadbeater: That is correct. In a system where we thought we had to keep things from judges because one of them might go crazy, nothing would go to court. You are right; we have a system of safeguards. I do not think this law is based on the contemplation that a judge may go crazy, and I know of no other law based on that.

The Chairman: Mr. Reid, we are doing this public review three years after the act was passed. We are listening carefully to what you are all saying today.

Have you had direct conversations with the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on these issues again as we revisit it three years later?

Mr. Reid: No. We have had no conversations with the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

The Chairman: Would that be a useful exercise, or is it premature?

saisis ou en limiter l'examen à une révision juridique de telle sorte que, à toutes fins utiles, ce soit pire qu'auparavant, ne m'apparaît pas être la voie à privilégier. Nous devrions pouvoir procéder à l'examen juridique d'une décision en préservant la fiabilité du processus de révision par les juges.

En 1983, j'étais député au sein de l'autre Chambre et je me souviens que cette responsabilité a été attribuée spécifiquement à certains juges. Il faudrait que je vérifie, mais je crois qu'en Grande-Bretagne, on a adopté une approche semblable avec certains dossiers délicats. Ces dossiers sont confiés à des juges qui ont été spécialement formés et assermentés à cette fin, de la même façon qu'il y a des juges spécialisés au sein d'un tribunal de la famille ou d'une cour de l'impôt. Lorsqu'il est question de sécurité, vous voulez vous adresser à une personne qui est en mesure de comprendre toutes les subtilités du dossier.

M. Leadbeater : En vertu de notre loi, seuls quatre enquêteurs expressément délégués à ce titre peuvent mener des enquêtes liées aux renseignements détenus en application de l'article 15 ou de l'article 13, lesquels traitent des motifs de sécurité nationale et des « renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement des États étrangers ». Ces enquêteurs possèdent toutes les attestations de sécurité requises et sont bien mis au fait de la situation pour chaque élément d'information qu'ils reçoivent. Il leur est légalement interdit de diffuser ces renseignements toute leur vie durant, même s'ils les jugent totalement inoffensifs. Le juste équilibre obtenu avec la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information peut être restauré en supprimant l'article 38.13 de la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joyal : Nous pourrions revenir à la page 83 avec une définition de la spécialisation des juges qui garantirait la sécurité du système. Cela permettrait de vous rassurer quant à l'efficacité du processus et le gouvernement pourrait miser sur le fait qu'il peut compter sur des personnes possédant les spécialisations requises lorsque la confidentialité doit être préservée dans un dossier.

M. Leadbeater : C'est exact. Dans un système où nous pensions devoir éviter de faire appel aux juges parce que l'un d'entre eux pourrait être malavisé, aucun dossier ne se serait retrouvé devant le tribunal. Vous avez raison; il existe déjà des mesures de protection. Je ne crois pas que cette loi soit fondée sur l'hypothèse qu'un juge puisse être malavisé, et je ne connais d'ailleurs aucune autre loi qui soit conçue en ce sens.

La présidente : Monsieur Reid, nous procédons à cet examen public trois ans après l'adoption de la loi. Nous prêtons une oreille attentive à ce que vous nous dites tous aujourd'hui.

Avez-vous discuté directement de ces questions avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile?

M. Reid : Non. Nous n'avons eu aucune conversation avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

La présidente : Est-ce que cette démarche pourrait être utile, ou est-ce encore trop tôt?

Mr. Leadbeater: On an ongoing, everyday basis, we deal at the officials level with the national security issue of balancing secrecy and openness in the context of complaints. We have very good lines of communication on those issues. However, we were not consulted by the minister about whether this bill should be changed at any point.

Senator Jaffer: Going back to the issue of certificates, Mr. Leadbeater, you said you believe government normally does not want to release information that is embarrassing. Is sending someone from our country back to a country where torture is carried out the kind of embarrassment you are thinking of? I am thinking of security situations. What kind of embarrassment do you envision?

Mr. Leadbeater: I will give you an example. A security analyst for one of our security services was involved in preparing security assessments for the government prior to the fall of the Berlin Wall. When the Berlin Wall fell, he realized how inaccurate those assessments were. Pretty well every security agency in the Western world got those wrong. They were expecting a fairly vibrant continuation of the Communist domination of East Germany.

This individual made an access request for a copy of the security assessment, which he wanted to frame and put on his office wall as a reminder of how fragile the intelligence game is. His access request was denied and he complained to our office. We had discussions up to the ministerial level about what harm there was in releasing this. Everyone in the world got it wrong. The head of the FBI and the CIA in the U.S. were giving interviews on *Meet the Press* about having got it wrong.

We said that if the information were not released we would have to go to court because we could not see that any reasonable person would consider this harmful. At that point, the government relented and gave the information to the individual but said that if they had the power of a certificate, they would not have released it.

Senator Jaffer: This was before certificates?

Mr. Leadbeater: Yes. The information was provided and Canada did not fall. It did not stop getting information from its allies, but it was a moment of some embarrassment to the security intelligence community that they got it so wrong.

Senator Jaffer: I am more concerned now with the certificate and what we hear about our government perhaps sending people back to countries that perform torture.

Mr. Leadbeater: I have no first-hand knowledge about the security certificate under the Immigration Act and its use and how that is affecting decisions about secrecy.

M. Leadbeater : Jour après jour, nos fonctionnaires doivent composer avec des questions de sécurité nationale dans la recherche du juste équilibre entre confidentialité et transparence dans le contexte des plaintes reçues. Nous avons établi des voies de communication très efficaces pour ces questions. Cependant, la ministre ne nous a jamais consultés pour savoir si des modifications devaient être apportées à ce projet de loi.

Le sénateur Jaffer : Pour en revenir à la question des certificats, monsieur Leadbeater, vous avez dit croire que le gouvernement ne veut généralement pas diffuser des informations qu'il juge embarrassantes. Pensez-vous à des situations embarrassantes comme l'expulsion d'une personne vers un pays où la torture est pratiquée? Je songe aux situations liées à la sécurité. Qu'est-ce qui pourrait devenir source d'embarras, selon vous?

M. Leadbeater : Je vais vous donner un exemple. Un analyste d'un de nos services de sécurité devait mener des évaluations de sécurité pour le gouvernement avant la chute du mur de Berlin. Une fois que le mur est tombé, il s'est rendu compte à quel point il avait erré dans ses évaluations. À peu près toutes les agences de sécurité du monde occidental avaient d'ailleurs fait fausse route. Elles prévoyaient un maintien assez net de la domination communiste en Allemagne de l'Est.

L'analyste en question a présenté une demande d'accès à l'information pour obtenir une copie de l'évaluation de sécurité. Il voulait la faire encadrer et l'afficher dans son bureau en guise de rappel de la fragilité du travail de renseignement. Sa demande d'accès a été refusée et il a porté plainte auprès de notre bureau. Les discussions ont été tenues jusqu'au palier ministériel quant aux risques associés à la diffusion de ce document. Tous les pays du monde ont fait erreur à ce sujet. Aux États-Unis, les dirigeants du FBI et de la CIA ont accordé des entrevues à l'émission *Meet the Press* pour avouer qu'ils s'étaient trompés.

Nous avons indiqué que si le document demandé n'était pas transmis, nous devrions en saisir les tribunaux car nous ne pouvions pas comprendre comment une personne raisonnable pouvait y voir un risque. C'est alors que le gouvernement est revenu sur sa décision et a remis le document à l'analyste en disant toutefois qu'il ne l'aurait pas fait s'il avait pu bénéficier du pouvoir d'un certificat.

Le sénateur Jaffer : C'était avant l'existence des certificats?

M. Leadbeater : Oui. L'information a été fournie et le Canada est toujours debout. Ses alliés ont continué à lui transmettre de l'information, mais les responsables du renseignement de sécurité ont tout de même trouvé un peu embarrassant de se tromper à ce point.

Le sénateur Jaffer : Je m'inquiète davantage de la question du certificat et des allégations voulant que notre gouvernement expulse des gens vers des pays où on se livre à la torture.

M. Leadbeater : Je ne connais pas personnellement la façon dont le certificat de sécurité est utilisé en application de la Loi sur l'immigration, pas plus que les répercussions sur les décisions en matière de confidentialité.

Senator Fraser: We talked earlier about how you had two difficulties with the system, and we talked about one of them, which was the breadth of the coverage. The other is the appeal mechanism. You have made it plain that you do not think that section 38.131, which allows for an appeal to the Federal Court of Appeal, is adequate. I am somewhat taken aback by that. In our system, we tend to rely on the courts to be the best, fairest and most impartial adjudicators among competing interests.

I think it was Mr. Leadbeater who referred specifically to 38.131(8) and said that anything under the Department of National Defence or Public Safety and Emergency Preparedness would qualify, but why would you say that? We know that the Department of National Defence does all kinds of things that are not necessarily related to national defence — for example, it deducts payroll taxes, hires clerks and probably does outreach programs into schools and all kinds of things that are not related to national defence. I am reaching out to the extreme here to make the point.

Why do you think a judge would not be capable of distinguishing between what genuinely relates to national defence and all the other stuff?

Mr. Leadbeater: Do you use the term “relates to” synonymously with “injurious to?”

Senator Fraser: I am quoting here from the certificate.

If the judge determines that some of the information subject to the certificate does not relate either to information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity as defined in subsection 2(1) of the Security of Information Act, or to national defence or security, the judge shall make an order varying the certificate accordingly.

That is where I get my words.

Mr. Leadbeater: Our point is that a judge can determine if it relates to national security, and that is the task that has been given to the judge. We think the task that should be given to the judge is this: Would it be injurious to national security to have it released? That is a different test.

It does exist in the 38.02 situation, but this is the fail-safe. If they go through 38.02 and a judge says that you do not even meet a reasonable man test, there is nothing I can see, it is going to go out. The government then can say, no, it is not going to go out. We will do a 38.13 certificate, and if it gets reviewed, it is by a single judge of the Federal Court of Appeal with no appeal from that, and it will be on a basis of a “related to” test rather than an “injurious to” test.

Le sénateur Fraser : Vous avez dit tout à l’heure que le système vous posait deux problèmes. Nous avons déjà parlé de l’un d’eux, soit l’ampleur du champ d’application. L’autre problème est lié au mécanisme d’appel. Vous avez dit très clairement que vous jugiez inapproprié l’article 38.131, qui permet un appel devant la Cour fédérale. C’est un point de vue qui m’a un peu décontenancé. Dans notre système, nous avons tendance à nous tourner vers les tribunaux lorsqu’il faut trancher de manière efficace, juste et impartiale entre des intérêts opposés.

Je crois que c’est M. Leadbeater qui a parlé du paragraphe 38.131(8) en faisant valoir que toutes les activités du ministère de la Défense nationale ou du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile seraient visées. Mais pourquoi affirmer une telle chose? Nous savons tous que le ministère de la Défense nationale se livre à toutes sortes d’activités qui ne sont pas nécessairement reliées à la défense du pays. Par exemple, il déduit des charges sociales, embauche des commis et mène probablement des campagnes de sensibilisation dans les écoles; autant d’éléments qui n’ont aucun lien avec la défense nationale. Je pousse les choses à l’extrême pour faire valoir mon point de vue.

Pour quelle raison croiriez-vous qu’un juge ne serait pas capable de faire la distinction entre les informations portant véritablement sur la défense nationale et toutes ces autres choses?

M. Leadbeater : Lorsque vous dites « portant sur », voulez-vous également dire « préjudiciable à »?

Le sénateur Fraser : Je cite le paragraphe sur la modification du certificat.

Si le juge estime qu’une partie des renseignements visés par le certificat ne porte pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d’une entité étrangère — au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la protection de l’information — ou qui concernent une telle entité ni sur la défense ou la sécurité nationales, il modifie celui-ci en conséquence par ordonnance.

C’est là que j’ai pris les termes que j’utilise.

M. Leadbeater : Nous faisons valoir qu’un juge est en mesure de déterminer si l’information porte sur la sécurité nationale et c’est exactement la tâche qui est confiée au juge. Nous voudrions plutôt que le juge doive répondre à la question suivante : La divulgation de ces renseignements serait-elle préjudiciable à la sécurité nationale? Il s’agit d’un critère différent.

C’est déjà le cas avec l’interdiction prévue à l’article 38.02, mais c’est un dispositif de sécurité intégrée. Dans le cadre de l’application de l’article 38.02, un juge peut déclarer que l’on ne satisfait même pas au critère de la personne raisonnable, qu’il n’y a rien à redire et que l’information sera divulguée. Le gouvernement peut alors s’opposer à la divulgation. Un certificat sera délivré en vertu de l’article 38.13 et, s’il y a révision, ce sera par un seul juge de la Cour d’appel fédérale, sans possibilité d’appel par la suite, qui se demandera si l’information « porte sur » la sécurité nationale, et non si elle y est préjudiciable.

You are right. There may be a situation where the judge would say this is the minister's grocery list. It does not relate to, but that is not the type of information it will be. It will be some national security-related information, but not all national security information is injurious if released. We see it every day in front of the Maher Arar inquiry or the House of Commons and so forth, but it is making that call. What types of national security information are going to be kept from the public and what types are not going to be and who will oversee that.

Senator Fraser: I am not there; I am not a party to the proceedings. I am just reading the newspapers like everyone else, but in the case of the Maher Arar inquiry, some of it is going on in secret for precisely these kinds of reasons.

Mr. Reid: We do not know.

Senator Fraser: Somewhere along the line you have to trust your judge.

Mr. Leadbeater: Exactly, but this provision is saying at some point you can only trust your government. It is not allowing effective independent review.

Senator Fraser: We are into hypotheses here because no case has arisen, right?

Mr. Reid: That is correct, but in the example that Mr. Leadbeater gave to Senator Jaffer —

Senator Fraser: I understood that.

Mr. Reid: It is very clear.

Senator Fraser: It was quite entertaining.

Mr. Reid: "Related to" means a document that is not really important or secret any more. It would pass the related to test.

Senator Smith: In terms of the legislative change you are advocating, I am interested in two particular areas. First, there was a question from our chair as to communication with the government. Do you ever try to sit down and say, "Let's clear the air on this. Here is where we are at, you tell us where you are at," or do you do it through documents such as your presentation? What is the real dynamic? How do you characterize the dialogue you have with the ministers responsible for making these decisions?

Mr. Reid: It is very difficult for the Information Commissioner to get in to see ministers. This has been a characteristic of my time. It has been easy for me to get in to see ministers on certain subjects, subjects that are not substantive to the office of the Information Commissioner. For example, I have gone to see a number of ministers about the possibility of my term as

Vous avez raison. Il est possible que dans certaines circonstances, le juge indique que les renseignements concernent uniquement le ministre. Ce ne serait pas des renseignements qui portent sur la sécurité nationale, mais nous n'avons pas normalement à nous pencher sur ce genre d'informations. Nous traitons généralement des renseignements liés à la sécurité nationale, mais leur divulgation n'est pas nécessairement préjudiciable. Nous pouvons le constater chaque jour à la commission d'enquête Maher Arar ou à la Chambre des communes notamment, mais c'est bien à ces questions qu'il faut répondre. Quel genre de renseignements portant sur la sécurité nationale ne doivent pas être divulgués au public, lesquels ne le seront effectivement pas et qui supervisera cette décision?

Le sénateur Fraser: Je ne suis pas là. Je ne participe pas aux activités de cette commission. Je lis simplement les journaux comme tout le monde, mais il me semble que dans l'affaire *Maher Arar*, on procède en partie à huis clos justement pour ces raisons.

M. Reid : Nous ne pouvons pas le savoir.

Le sénateur Fraser : En bout de ligne, il faut faire confiance au juge.

M. Leadbeater : Tout à fait, mais si on se fie à cette disposition, c'est seulement au gouvernement qu'on peut faire confiance. Elle ne permet pas une véritable révision indépendante.

Le sénateur Fraser : Nous restons dans le domaine des hypothèses parce qu'aucun cas ne s'est encore présenté, n'est-ce pas?

M. Reid : C'est exact, mais dans l'exemple que M. Leadbeater a donné au sénateur Jaffer...

Le sénateur Fraser : J'ai bien compris son exemple.

M. Reid : C'était très clair.

Le sénateur Fraser : C'était plutôt intéressant.

M. Reid : Quand on dit qu'un document « porte sur » la sécurité nationale, cela signifie qu'il n'est plus vraiment important ou secret. Il satisferait donc à la norme en ce sens.

Le sénateur Smith : Pour ce qui est des modifications législatives que vous préconisez, je m'intéresse à deux aspects en particulier. Premièrement, notre président a posé une question concernant les communications avec le gouvernement. Vous arrive-t-il d'essayer d'obtenir une rencontre pour dire aux gens du gouvernement : « Tirons les choses au clair. Voilà où nous en sommes, et vous nous dites où vous en êtes rendus », ou communiquez-vous simplement aux moyens de documents comme votre mémoire? Comment les choses se passent-elles dans la réalité? Comment décririez-vous le dialogue établi avec les ministres responsables de ces décisions?

M. Reid : Il est très difficile pour le commissaire à l'information d'obtenir une rencontre avec les ministres. Il semble que ce soit une caractéristique de mon époque. Je n'ai pas eu de difficulté à rencontrer les ministres pour parler de certains sujets qui n'ont rien à voir avec le mandat du Commissariat à l'information. Par exemple, j'ai pu discuter avec

Information Commissioner being extended and have had no problem seeing them. I have attempted to see a number of ministers on a variety of other issues and have not been able to do so.

I have had no difficulty, however, seeing the President of the Treasury Board on a couple of questions that were important to me, but it has been very difficult to see other ministers. In the case of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, I did not try.

Senator Smith: You have not tried in this instance?

Mr. Reid: That is correct.

Senator Smith: I will leave it up to you as to whether you might request a meeting in writing. I just wanted to check that out.

I wish to quote from page 11 of your presentation.

Personally, I find it hard to believe that the government of any one of our major allies would insist, as a condition of information sharing, that decisions about secrecy in Canada be entirely free from the rigours of statutory standards and independent review. In the conversations my offices has had with our allied jurisdictions, it is our understanding that they all want the same thing: They want the simple assurance that what needs to be protected can be protected. None of them doubts Canada's ability to do so under the existing Access to Information Act.

Let us take our neighbour to the south. Without meaning to be partisan, which in matters like this I do not think I am, we have a Republican administration with a certain mindset. I have never thought of Mr. Rumsfeld as a small "L" liberal or someone who had huge respect for some of the issues that might be important to people here and did not feel that way about Mr. Ashcroft.

Do you really think this accurately describes the mindsets of the people at the top who ultimately would make these decisions?

Do the people your office has been talking to go on the record on this, or is this all very hush-hush? How do you characterize what I am getting at here? Give me your view of how open-minded our friends are to the south.

Mr. Reid: Mr. Leadbeater did the work on this, so I will ask him to answer.

Mr. Leadbeater: Senator, you are right. I explained earlier in an answer that it is the United States Department of Justice with whom we deal on access to information issues because there is no counterpart to our office in the United States. They do not have a commissioner. You go right to court if you are going to challenge.

plusieurs ministres de la possibilité que mon mandat soit prolongé et je n'ai eu aucun problème à les rencontrer. Par ailleurs, j'ai essayé de rencontrer certains ministres pour discuter de différentes autres questions et cela s'est révélé impossible.

Je peux toutefois dire que j'ai pu très facilement rencontrer le président du Conseil du Trésor pour aborder quelques questions importantes à mes yeux, mais qu'il m'a été très difficile de rencontrer d'autres ministres. Dans le cas de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, je n'ai même pas essayé.

Le sénateur Smith : Vous n'avez pas essayé de rencontrer cette ministre?

M. Reid : C'est exact.

Le sénateur Smith : Je vous laisse le soin de juger s'il convient de demander une rencontre par écrit. Je voulais seulement faire cette vérification.

Je vais citer un extrait de la page 12 de votre mémoire.

Personnellement, il m'est difficile de croire que le gouvernement de l'un ou l'autre de nos principaux alliés insisterait, comme condition de l'échange d'information, pour que les décisions relatives au secret au Canada ne soient pas assujetties à la rigueur de normes régies par la loi et à un examen indépendant. Dans les conversations que nous avons eues avec nos juridictions alliées, nous avons cru comprendre qu'elles veulent toutes la même chose : elles veulent la simple assurance que ce qui doit être protégé peut l'être, et aucune d'elles ne doute de la capacité du Canada à le faire sous le régime de l'actuelle Loi sur l'accès à l'information.

Pensons à nos voisins du Sud. Sans vouloir être partisan, et je ne crois pas l'être relativement à des questions de ce genre, on se trouve en présence d'une administration républicaine avec une attitude bien ancrée. Je n'ai jamais considéré M. Rumsfeld comme un libéral dans l'âme ou comme quelqu'un qui a beaucoup de respect pour quelques-unes des questions pouvant être importantes pour les citoyens canadiens et je ne crois pas qu'il en soit autrement pour M. Ashcroft.

Pensez-vous que cela décrit bien la mentalité des dirigeants qui vont être appelés à rendre ces décisions?

Est-ce que les gens de votre bureau ont eu des pourparlers officiels à ce sujet ou est-ce que tout cela se déroule plutôt en catimini? Comment décririez-vous la situation que je vous expose? Parlez-nous un peu de l'ouverture d'esprit de nos amis du Sud.

M. Reid : Comme c'est M. Leadbeater qui a travaillé sur ce dossier, je vais le laisser répondre.

M. Leadbeater : Vous avez raison, sénateur. J'ai expliqué dans une réponse antérieure que nous traitons avec le département de la Justice des États-Unis pour les questions liées à l'accès à l'information parce qu'il n'existe pas de bureau équivalent au nôtre. Les États-Unis n'ont pas de commissaire à l'information. Si vous avez des contestations, vous devez en saisir directement les tribunaux.

The United States Department of Justice has not asked for, nor do they have in the United States in the Patriot Act or in response to 9/11 a provision similar to section 87 in our act. They did not consider they needed it. They make decisions, which are challengeable in the courts, pursuant to their own Freedom of Information Act. There is no prohibition on court jurisdiction to hear these kinds of issues. We asked, as I mentioned in my earlier question, at the time the bill was being considered whether there was any concern on the part of security intelligence agencies in the United States about Canada's Access to Information Act and its vitality to protect that kind of information. We were told no.

Senator Smith: It is nice to hear that. When I listen to some of these gentlemen talking about certain things, those are not the vibes I pick up. It is nice to hear that. I wanted to get your feel for it.

Senator Joyal: Mr. Reid, you mentioned in your opening remarks a seminar you attended. You mentioned that one of the key features of the needed oversight is that the responsibility should be for all the operations that are related to "fighting terrorism."

Are there other characteristics that we should be told about how it should operate? In other words, what are the conditions for such an oversight to be effective? You mentioned that it should cover everyone, so that the left knows what the right does, as well as the centre, so that there is an overview of everything. However, what are the other conditions for successful and efficient operations of an oversight mechanism or body, according to the opportunities the seminar gave to the participants?

Mr. Reid: I came away with the feeling that the operation of the SIRC, which supervises CSIS, was considered an excellent world model for that kind of supervision. The only other example that reaches that far is the Northern Ireland one that I referred to earlier, but everyone was full of praise for the work that was done by the SIRC. I think that is an appropriate model.

Mr. Leadbeater: Could I just add, that, again, this is just reportage. It is not based on our expertise.

Senator Joyal: I do not think any member around the table had the opportunity to attend, and the paper was very laconic in terms of reporting on the substance of the decision. As you were there, you were an eyewitness or ear-witness.

Mr. Leadbeater: It surprised me to hear so many people, including some from the civil liberties committee, like Mr. Alan Borovoy, suggesting that maybe we need to rethink the separation of the security service from the RCMP, that there are some very important values of professionalism in the police officer that might be very useful in a security and intelligence world and that, for effectiveness purposes, a continuing competitiveness may not be serving either the public interest or the national interest, and for oversight purposes it may be easier. Another thing that surprised me was to hear serious people, even in the civil liberties

Le département de la Justice des États-Unis n'a pas exigé une disposition semblable à l'article 87 de notre loi et il n'en existe pas non plus dans le Patriot Act ou dans les mesures prises en réponse aux événements du 11 septembre. Les Américains n'ont pas jugé cela nécessaire. Ils prennent des décisions qui peuvent être contestées devant les tribunaux, conformément à leur Freedom of Information Act. Il n'existe aucune restriction quant à la compétence des tribunaux à l'égard des questions de ce type. Comme je l'ai déjà indiqué, au moment où ce projet de loi a été présenté, nous avons demandé si les agences de renseignement de sécurité des États-Unis avaient des préoccupations quant à la Loi canadienne sur l'accès à l'information et à sa capacité de protéger les renseignements de ce genre. On nous a dit que non.

Le sénateur Smith : Je suis heureux de l'entendre. Lorsque j'écoute une partie de ces messieurs parler de certains dossiers, ce n'est pas l'impression que j'en retire. Je me réjouis donc que vous nous disiez cela. Je voulais savoir ce que vous en pensez.

Le sénateur Joyal : Monsieur Reid, vous avez dit, au début, que vous avez participé à un colloque. Vous avez indiqué que l'organisme de surveillance devrait, entre autres, être responsable de toutes les opérations liées à la « lutte antiterroriste ».

Avez-vous d'autres éléments à ajouter? Autrement dit, quelles sont les conditions que doit présenter un organisme de surveillance pour être efficace? Vous avez dit qu'il devrait regrouper tous les systèmes, afin que la main gauche sache ce que fait la main droite, afin d'avoir une vue d'ensemble des activités qui sont menées dans ce domaine. Toutefois, quelles sont les autres conditions qui doivent être réunies pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme ou de l'organisme de surveillance, d'après les participants au colloque?

M. Reid : J'ai cru comprendre que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui supervise le SCRS, était considéré comme un modèle de choix à l'échelle mondiale. Le seul autre modèle qui se rapproche du CSARS, c'est celui de l'Irlande du Nord, que j'ai mentionné plus tôt. Toutefois, tous les participants ont loué le travail du CSARS. Ce modèle, à mon avis, est tout indiqué.

M. Leadbeater : Je tiens à dire que c'est ce qui a été rapporté au colloque. Nous n'avons effectué aucune étude là-dessus.

Le sénateur Joyal : À ma connaissance, aucun membre du comité n'a eu l'occasion d'assister au colloque. Le rapport était plutôt laconique quant au fond de la décision. Comme vous étiez présent, vous avez vu ou entendu ce qui a été dit.

M. Leadbeater : Ce qui m'a étonné, c'est qu'un très grand nombre de personnes, y compris des représentants du Comité des droits civils, comme M. Alan Borovoy, ont laissé entendre qu'il faudrait peut-être revoir la décision de confier la responsabilité de la sécurité à un organisme distinct de la GRC. Ils ont ajouté que les valeurs professionnelles importantes que l'on retrouve chez le policier pourraient servir de guide au milieu du renseignement et de la sécurité, que la concurrence soutenue qui existe entre les services ne sert ni l'intérêt public, ni l'intérêt national, et qu'il serait plus simple de confier le rôle de surveillance à un seul

community, talking about rethinking that centrepiece of the MacDonald commission way back when of separating out the security service from the RCMP.

As I say, that is mere reportage. I have no professional feeling about that one way or the other.

Senator Joyal: On the basis of your own experience, how would you see that oversight working in practical terms? What is the operation? You mentioned, of course, the \$16 million that Northern Ireland seems to have in the budget for that. In the context of Canada, what are the links that should be established between that kind of oversight mechanism and Parliament, because at a point in time Parliament remains the one that has to be accountable? The minister is accountable to Parliament, but finally it is Parliament that has to be the body that should receive the reports and make sure that there is proper accountability in the system.

How would you see that operating on the basis of the discussion?

Mr. Reid: On the basis of the discussion, I think the example of reporting to Parliament that SIRC has at the present time — it does not report to Parliament; it reports to the minister and out comes the reports.

Maybe you should be thinking in terms of some formula whereby either the report comes directly to the House the way it does for the officers of Parliament, in which case, you have an opportunity to look at them in detail, or some kind of joint reportage, where the oversight committee reports both to the minister and to the Parliament.

I know you are grappling with this whole issue of whether there should be a House of Commons or a Senate or a joint committee dealing with security matters, and you have to ensure that if that committee comes about it does have all the powers it needs to be able to question the SIRC or any other administrative oversight groups as to their effectiveness and what they are doing.

Senator Joyal: In terms of operation, how would you see the distribution of responsibility within that kind of oversight body?

Mr. Reid: The organizations have to be supervised by one agency, because, in effect, the new law created almost a seamless web. It took the RCMP back from a policing agency, so it now has security responsibilities. For example, the security responsibilities for CSIS are covered by the SIRC, but it is not clear that the RCMP complaints commission covers that automatically. You have a big chunk of security stuff that is not being accountable at all, in the sense of a formal accountability mechanism.

You have to be able to do that. It becomes difficult to determine what a policing function is nowadays and what a security function is. Therefore, you must have much better communications between the RCMP and CSIS, and it seems to

organisme. Autre chose qui m'a étonné : des gens sérieux, même au sein des associations des droits civils, ont proposé que l'on réexamine la recommandation centrale du rapport de la Commission MacDonald, qui était de dissocier le service de sécurité des opérations de la GRC.

Encore une fois, je ne fais que rapporter ce qui a été dit. Je n'ai, d'une façon ou d'une autre, aucune opinion à formuler là-dessus.

Le sénateur Joyal : D'après votre expérience, comment fonctionnerait cet organisme de surveillance, dans les faits? Vous avez parlé des 16 millions de dollars que l'Irlande du Nord semble avoir consacré à ce poste dans son budget. Au Canada, quels liens devrait-on établir entre l'organisme de surveillance et le Parlement, puisque c'est lui qui, le moment venu, doit justifier ses décisions? Le ministre rend des comptes au Parlement, mais c'est le Parlement qui devrait recevoir les rapports et s'assurer que le système est doté d'un mécanisme de responsabilité adéquat.

Comment fonctionnerait cet organisme, à votre avis?

M. Reid : L'idée de rendre des comptes au Parlement, comme le fait présentement le CSARS — il ne relève pas du Parlement, mais du ministre. Les rapports sont ensuite rendus publics.

Il faudrait peut-être trouver une formule qui prévoit le dépôt d'un rapport directement à la Chambre, comme le font les agents du Parlement, par exemple, ce qui vous permettrait d'examiner le rapport en détail, ou encore une formule qui oblige le comité de surveillance à déposer un rapport et au ministre et au Parlement.

Je sais que vous êtes en train de vous demander si l'examen des questions de sécurité devrait être confié à un comité de la Chambre ou du Sénat, ou encore à un comité mixte. Or, vous devez vous assurer, si un tel comité est créé, que ce dernier aura le pouvoir d'interroger le CSARS ou tout autre groupe de surveillance administrative pour déterminer s'il remplit bien son rôle et pour avoir une idée de ses activités.

Le sénateur Joyal : Comment les responsabilités seraient-elles partagées au sein de cet organisme de surveillance?

M. Reid : Les entités doivent être supervisées par une seule agence, parce que la nouvelle loi a eu pour effet de créer un réseau homogène. On a confié à la GRC, qui assumait un rôle policier, des responsabilités en matière de sécurité. Par exemple, les activités de renseignement de sécurité du SCRS sont examinées par le CSARS, mais on ne sait pas vraiment si la Commission des plaintes de la GRC a un droit de regard automatique sur celles-ci. Il y a de nombreuses activités de sécurité qui ne sont soumises à aucun mécanisme formel de responsabilité.

Or, ce mécanisme doit exister. Il est difficile aujourd'hui d'établir une distinction entre la fonction policière et la fonction de sécurité. Toutefois, il faut améliorer la communication entre la GRC et le SCRS. À mon avis, ce genre de supervision s'impose.

me that you must have the same kind of supervision. Again, you have to take into account the military and the emergency preparedness sides of it as well.

If you have a body that supervises them all, it does help ensure that the information flows work well between those organizations as well.

Senator Joyal: In terms of apparatus, how big, according to the Northern Ireland experience, is that body?

Mr. Reid: That I cannot answer.

Senator Joyal: In other words, are we creating a bureaucracy on top of another bureaucracy, or are we having the capacity to establish a structure that is light enough to be operational and efficient with limited means? We know that Northern Ireland is not exactly sometimes the most peaceful country in terms of terrorism.

Mr. Reid: The feeling of the group was that you have to have it relatively light because you really want them to do the work of protecting us. Therefore, you want to have an accountability structure that will deal with those cases that are important, and to deal with those cases thoroughly. Again, the public reports of the SIRC can give you a model on which to base a larger organization if you wanted to go that route.

Senator Joyal: Is your suggestion that we should expand the mandate of SIRC to cover not only CSIS but all the other aspects related to the anti-terrorism initiative taken by the government, which would include, of course, your agency and other agencies of the government that are directly or indirectly related to that?

Mr. Reid: That would be a possibility.

Senator Joyal: In other words, we would not create something new. We would have expertise based on past experience in a body that, at least according to those who attended that seminar, offers reliability and satisfies the objectives of the government and Parliament.

Mr. Reid: That is correct. You are correct that you should start with something that works and is effective. I think the judgment of most is that SIRC is both workable and effective.

Senator Joyal: In other words, we should review the mandate of SIRC and determine which aspects of its mandate are not already within the ambit of its operation. We should review the relationship between SIRC and Parliament to ensure that, if there is to be a joint parliamentary committee of Parliament as suggested by the Minister of Public Safety, we connect that newly expanded SIRC with the functioning of the committee. That would seem to you reasonable and feasible in the context of the system?

Mr. Reid: I believe so.

Encore une fois, il faut prendre en compte le volet militaire et le volet protection civile de l'équation.

Quand on a un organisme qui supervise toutes les entités, l'échange de renseignements se fait de manière plus efficace.

Le sénateur Joyal : Quelle est l'importance de l'organisme de surveillance mis sur pied par l'Irlande du Nord?

M. Reid : Je ne saurais vous le dire.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, sommes-nous en train de créer une bureaucratie excessive, ou sommes-nous en mesure de créer une structure légère qui est capable de fonctionner efficacement, même avec des moyens limités? L'Irlande du Nord n'est pas le pays le plus pacifique sur le plan du terrorisme.

M. Reid : Les participants au colloque ont déclaré qu'il est essentiel d'avoir une structure relativement légère qui sera en mesure de remplir son rôle premier, qui est de nous protéger. Par conséquent, il faut prévoir un mécanisme de responsabilité qui est capable de traiter les cas importants de manière approfondie. Encore une fois, les rapports publics du CSARS peuvent servir de modèle à la mise en place d'un organisme plus vaste, si c'est l'option que vous privilégiez.

Le sénateur Joyal : Croyez-vous qu'on devrait élargir le mandat du CSARS pour qu'il englobe non seulement le SCRS, mais également tous les autres aspects liés aux mesures antiterroristes prises par le gouvernement, ce qui comprendrait, bien entendu, votre organisme et les autres agences du gouvernement qui jouent un rôle direct ou indirect dans ce dossier?

M. Reid : C'est une possibilité.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, on ne créerait rien de nouveau. On aurait, au sein d'un même organisme, un bassin de compétences fondées sur l'expérience, un organisme qui, du moins d'après les participants au colloque, serait perçu comme étant fiable et qui remplirait les objectifs du gouvernement et du Parlement.

M. Reid : C'est exact. Il faudrait, comme vous le dites, avoir, à la base, un mécanisme qui fonctionne et qui est efficace. La plupart des observateurs sont d'avis que le CSARS est compétent et efficace.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, nous devrions revoir le mandat du CSARS en vue de cerner les aspects de celui-ci qui relèvent déjà de son champs d'activité. Nous devrions revoir les liens qu'entretient le CSARS avec le Parlement afin que, si un comité mixte parlementaire est créé, comme le propose la ministre de la Sécurité publique, le CSARS doté d'un mandat élargi puisse rendre des comptes au comité. Est-ce que cette solution vous semblerait raisonnable et faisable dans le contexte actuel?

M. Reid : Oui.

Senator Lynch-Staunton: My colleagues have covered the issue very well and the answers have been very valuable.

Although it may sound naive, I find it interesting that three of the most contentious provisions of Bill C-36 have yet to be used by the government, those being preventive arrests, investigative hearings and information certificates.

I would like to think that is because the government is being very cautious because of the warnings and concerns expressed three years ago by both witnesses and committee members, both here and in the other place, and I hope that these hearings will have the same effect, unless we can change the law, which I think is highly unlikely based on testimony given by the minister here. I did not get the impression that she is willing to make any changes that are more than cosmetic.

Mr. Reid, if you are still keen to meet with the President of the Treasury Board and are in the vicinity at seven o'clock tonight, he will be appearing before us as a witness at that time.

Mr. Reid: The President of the Treasury Board and I have had no difficulty. He has been the exception.

Senator Lynch-Staunton: Who is the one you have had trouble with?

Mr. Reid: I do not want to say.

Senator Lynch-Staunton: You can tell me after.

Mr. Reid: In response to your first point, one of the red lights in the system has been the decision by the government to hold the Maher Arar Commission to look into the situation of Mr. Maher Arar. I think that has forced a rethink within the system of how things are done and how decisions are taken, which I believe is very healthy.

It is frustrating that the report of Justice O'Connor, which he had edited to meet the security requirements as he understood them, went through another process in which there were significant portions removed, which he claimed did not impact national security at all.

One of the really difficult situations you have to deal with in terms of national security is a definition of "national security" that protects what has to be protected and releases that material that can be legitimately released. It is a conundrum. It is a difficult question of judgment, but one wonders what is going on if Mr. Justice O'Connor cannot make his own report. This puts the clash between access to information and security in very clear terms for the committee.

I wish you luck in trying to deal with these dilemmas and I thank you very much for the opportunity to appear before you.

The Chairman: Thank you very much. These are difficult issues.

The committee adjourned.

Le sénateur Lynch-Staunton : Mes collègues ont abordé tous les aspects de la question, et les réponses ont été fort utiles.

Cela peut vous paraître naïf, mais fait intéressant, aucune des trois dispositions les plus controversées du projet de loi C-36 n'a encore été invoquée par le gouvernement. Je fais allusion aux dispositions sur l'arrestation préventive, les audiences d'investigation et les certificats de non-divulagation.

S'il ne l'a pas fait, j'espère que c'est parce qu'il se montre prudent par suite des mises en garde et des préoccupations formulées il y a trois ans par les témoins et les membres du comité, ici et dans l'autre endroit. J'espère que ces audiences vont avoir le même impact, sauf si nous modifions la loi, ce qui est peu probable compte tenu de ce qu'a dit la ministre. Je n'ai pas l'impression qu'elle est prête à apporter des modifications de fond au projet de loi.

Monsieur Reid, si vous voulez toujours rencontrer le président du Conseil du Trésor, il va comparaître devant nous, ce soir, à 19 heures.

M. Reid : Je m'entends très bien avec le président du Conseil du Trésor. Il constitue l'exception à la règle.

Le sénateur Lynch-Staunton : Avec qui avez-vous de la difficulté à vous entendre?

M. Reid : Je préfère ne pas le dire.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vous pourrez me le dire après.

M. Reid : Pour revenir à votre premier point, la décision du gouvernement de mettre sur pied une commission d'enquête pour examiner le cas de M. Maher Arar a constitué un élément déterminant. Cette affaire l'a obligé à revoir la façon dont les choses sont faites, les décisions sont prises, ce qui est très positif.

Je trouve dommage que le rapport du juge O'Connor, qu'il a rédigé en tenant compte des exigences de sécurité qui lui ont été imposées, ait été soumis à un autre processus. Des parties importantes ont été supprimées, parties qui, à son avis, n'avaient aucun impact sur la sécurité nationale.

Sur ce point, nous sommes confrontés à un défi de taille, car nous devons trouver une définition de « sécurité nationale » qui protège ce qui doit être protégé et qui assure la divulgation de renseignements qui peuvent être dévoilés en toute légitimité. C'est un problème épineux, une question de jugement difficile. Toutefois, il y a lieu de se poser des questions quand on voit que le juge O'Connor ne peut produire le rapport qu'il veut. On voit très bien le conflit qui existe entre la notion de l'accès à l'information et la notion de sécurité.

Vous allez devoir trouver un moyen de sortir de ce dilemme, et je vous souhaite bonne chance. Merci de m'avoir donné l'occasion de vous rencontrer.

Le président : Merci à vous. Ce sont effectivement des questions difficiles.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, May 30, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:05 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I will call this meeting to order. This is the twenty-sixth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of the legislation in such a short period. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation for the public. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation.

When we have completed the study, we will make a report to the Senate, outline any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and, of course, to the Canadian people. I should say the House of Commons is doing a similar study at this time.

So far, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts, as well as those involved in enforcement and intelligence gathering.

This afternoon we will turn our attention to immigration issues. We are joined by Mr. Lorne Waldman, a member of the National Citizenship and Immigration Law Section of the Canadian Bar Association. He was to be with us at an earlier hearing but had an unfortunate airport accident, and we are very glad that he is in one piece and with us today.

He will be joined later by Barbara Jackman, a lawyer specializing in this area of law, who has represented individuals being held under security certificates; and also Andrew Brouwer, a member of the executive committee of the Canadian Council for Refugees.

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 5, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous en sommes à la vingt-sixième séance du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste.

Pour le bénéfice de nos spectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité. En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes contre les villes de New York et de Washington, D.C., et l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Compte tenu de l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Nous avons accepté, et la date limite pour l'adoption du projet de loi a été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les conséquences en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement verrait au bout de trois ans les dispositions de la Loi et ses répercussions sur les Canadiens, en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotions. Les travaux du comité spécial représentent la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat.

Quand nous aurons terminé notre étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons le résultat de nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. Par ailleurs, la Chambre des communes se livre actuellement à un exercice analogue.

Le comité a rencontré jusqu'ici des ministres et des fonctionnaires, des experts canadiens et étrangers en matière de sécurité, des juristes ainsi que des organismes de renseignement et d'application de la loi.

Cet après-midi, nous allons mettre l'accent sur les questions liées à l'immigration. Nous accueillons M. Lorne A. Waldman, membre de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau du Canada. Il était censé comparaître lors d'une séance antérieure, mais il a été victime d'un malencontreux accident à l'aéroport. Nous sommes heureux de le compter parmi nous aujourd'hui.

Nous allons entendre, plus tard, Barbara Jackman, une avocate qui se spécialise dans ce domaine et qui a déjà représenté des personnes détenues en vertu d'un certificat de sécurité, et Andrew Brouwer, membre du comité exécutif du Conseil canadien pour les réfugiés.

Mr. Lorne A. Waldman, Member, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association: First, I apologize for not attending last time, but it was a forced absence because I fell at the airport. I am glad you were able to reschedule me and I appreciate the opportunity.

I wanted to point out that in the CBA brief we attempted to touch on issues not directly related to the legislation, and one of the key issues we focused on was information sharing. Information sharing is extremely important because in my other incarnation I am here to deal with the Maher Arar case, which gives us a clear example of what can go wrong with information sharing.

After 9/11, Prime Minister Chrétien appointed John Manley to act as Deputy Prime Minister and the point man on security issues. He became chairman of a new cabinet committee on national security and began meeting with his American counterpart. One of the key points emphasized throughout this process was that there had to be, as Deputy Prime Minister McLellan has said, a seamless flow of information between the United States and Canada. That has been the focus of our negotiations with the Americans.

In the Arar case we see what can go horribly wrong when you share intelligence without taking into account several factors.

One of the key factors, as was acknowledged by Deputy Commissioner Loeppky in notes that were produced before the commission, is that the Americans have a different strategy from Canadians in the war on terrorism.

We know from the documents that have become public that Mr. Arar was not the subject of an investigation. He was peripheral to the main national security investigation involving an alleged al Qaeda cell in Ottawa and he became a "person of interest" because he was seen with persons who were the main targets and under surveillance at that time.

As part of the information sharing process between Canada and the United States, shortly after Mr. Arar was seen with these other persons of interest, all the details of these meetings and other personal details involving Mr. Arar were shared with the American authorities. This included a lease that the RCMP surreptitiously obtained from Minto Properties in Ottawa that had Mr. Arar's name on it and the name of the person who was the target of the national security investigation.

About a year after Mr. Arar was first seen with this target, he was travelling back from Tunisia to Ottawa for a job prospect. He travelled through Kennedy International Airport. It has been expressly acknowledged through the documents that have been made public that Mr. Arar was put on the U.S. watch list exclusively based upon information provided by the Canadian authorities. It came out in evidence today at the Arar commission and in other documents that the Canadian authorities were the only source of information regarding Mr. Arar that led to his detention and ultimate deportation to Syria.

M. Lorne A. Waldman, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau du Canada : D'abord, je m'excuse de ne pas être venu la dernière fois. J'ai dû m'absenter parce que j'ai fait une chute à l'aéroport. Vous avez pu reporter ma comparution, et j'en suis bien heureux.

Je tiens à signaler que le mémoire de l'ABC aborde des sujets qui ne sont pas directement liés à la Loi, dont notamment l'échange de renseignements, une question jugée extrêmement importante. Je compte, à cet égard, vous parler de l'affaire Maher Arar, affaire qui illustre très bien les problèmes auxquels peut donner lieu l'échange de renseignements.

Après les incidents du 11 septembre, le premier ministre Chrétien a nommé John Manley vice-premier ministre et principal responsable du dossier de la sécurité. Il est devenu le président d'un nouveau comité du Cabinet chargé de la sécurité nationale et a entamé une série de rencontres avec son homologue américain. L'objectif de ce processus, comme l'a déclaré la vice-première ministre McLellan, était, entre autres, d'assurer le flux constant d'informations entre les États-Unis et le Canada. C'est d'ailleurs là-dessus qu'ont porté nos négociations avec les Américains.

Or, l'affaire Arar nous montre à quel point les choses peuvent horriblement mal tourner quand nous échangeons des renseignements sans tenir compte de divers facteurs.

Et un des facteurs clés, comme l'a reconnu le sous-commissaire Loeppky dans des notes fournies à la commission, c'est que les États-Unis ont adopté une stratégie antiterroriste différente de celle du Canada.

Nous savons, d'après les documents qui ont été rendus publics, que M. Arar n'était pas l'objet d'une enquête. Il jouait un rôle plutôt accessoire dans l'enquête principale portant sur l'existence d'une présumée cellule d'al-Qaïda à Ottawa. On s'était intéressé à lui parce qu'il avait été vu en présence de personnes qui étaient les principales cibles de l'enquête et qui avaient été placées sous surveillance à l'époque.

Dans le cadre du processus d'échange de renseignements entre le Canada et les États-Unis, peu de temps après avoir vu M. Arar en présence de ces autres personnes d'intérêt, les autorités canadiennes ont fourni tous les détails de ces rencontres, y compris d'autres renseignements personnels concernant M. Arar, aux autorités américaines. Parmi ceux-ci figuraient un bail que la GRC avait obtenu de manière clandestine de Minto Properties, à Ottawa, et sur lequel apparaissaient les noms de M. Arar et de la personne visée par l'enquête en matière de sécurité nationale.

Environ un an après avoir été vu avec cette personne, M. Arar, qui revenait d'un voyage en Tunisie vers Ottawa, où un poste l'attendait, a fait escale à l'aéroport international Kennedy. On a été reconnu, dans les documents rendus publics, que le nom de M. Arar avait été ajouté à la liste de surveillance des États-Unis par suite de renseignements transmis par les autorités canadiennes. Nous avons appris aujourd'hui, à la Commission Arar, et dans d'autres documents, que les autorités canadiennes ont été les seules à fournir les renseignements qui ont abouti à la détention de M. Arar et à sa déportation vers la Syrie.

We see, therefore, that the effects of information sharing can be disastrous. The Arar case clearly raises the question of the extent to which we can share information with regimes that do not have the same values, in one form or the other, as we have. The United States is one example. We do not have to look beyond Guantanamo Bay, Abu Ghraib and what happened to Mr. Arar to realize that they have different values and are prepared to engage in conduct that we in Canada would not. However, information is shared not only with regimes like the United States. We know that in the case of Mr. Arar, CSIS went to Syria. We know in the case of Mr. Arar that Canadian officials repeatedly asked the Syrians for more information about him. This suggests that it is quite possible that information was not only transmitted by the Syrians to Canada but also by the Canadians to the Syrians when Mr. Arar was being held in a three-by-six-by-nine grave.

Although Mr. Arar's is the most notorious case, it is by no means the only example of an individual who has been detained as a result of information provided by Canadian officials to a foreign government. Ms. Jackman is representing two other individuals who were subjected to that kind of treatment as a result of information they are convinced came from Canadian authorities.

The issue that emerges, which we address in our submissions, is the extent to which, when we share information, we have to alert ourselves to the consequences; and the extent to which we can have a wholesale sharing of information with regimes that do not have the same respect for human rights as we do without receiving ironclad guarantees that those regimes will not use the information to abuse a person's human rights.

The second issue I would like to deal with, which is also highlighted in our brief, is oversight. In our submissions, the CBA has emphasized the need for oversight. The cabinet documents that we have seen in the Arar case make it clear that as a result of that case, senior officials in the government became convinced that there was a need for some kind of oversight of the RCMP with respect to national security investigations. As a result, this has become part of Justice O'Connor's mandate.

We believe that there has to be one integrated oversight mechanism and that oversight is fundamental to assuring accountability. This becomes particularly interesting in light of what we heard today at the Arar inquiry. Minister Graham testified and made it clear that he did not believe it would be inappropriate for any minister to be involved in operational details of any national security investigation.

That is fine, but if the ministers who are supposed to be politically accountable for the operations of the departments are not aware of what is going on with respect to national security investigations, it is more important that there be an effective oversight mechanism. The effective oversight mechanism must be

Nous voyons à quel point l'échange d'informations peut avoir un impact désastreux. L'affaire Arar soulève manifestement la question suivante : dans quelle mesure pouvons-nous échanger des renseignements avec des régimes qui ne partagent pas les mêmes valeurs que les nôtres? Les États-Unis constituent un exemple parmi d'autres. Il suffit de voir ce qui se passe à Guantanamo Bay, à la prison Abu Ghraib et dans le dossier Arar pour nous rendre compte qu'ils ont des valeurs différentes et qu'ils sont prêts à poser des gestes que le Canada, lui, ne poserait pas. Toutefois, l'information n'est pas uniquement échangée avec des régimes comme celui des États-Unis. Nous savons que dans le cas de M. Arar, le SCRS s'est rendu en Syrie, que des représentants canadiens ont demandé à maintes reprises aux Syriens de leur fournir plus de renseignements sur M. Arar. Tout cela donne à penser qu'il y a eu échange de renseignements non seulement entre la Syrie et le Canada, mais également entre le Canada et la Syrie pendant que M. Arar était enfermé dans une cellule de trois pieds par six pieds par neuf pieds.

Bien que le cas de M. Arar soit le plus connu, ce n'est pas le seul exemple de personnes qui ont été détenues par suite d'informations transmises par des fonctionnaires canadiens à un gouvernement étranger. Mme Jackman représente deux autres personnes qui ont été victimes du même traitement par suite d'informations qui, elles en sont convaincues, ont été fournies par les autorités canadiennes.

Nous devons donc, comme premier point, et nous en discutons dans notre mémoire, tenir compte des conséquences qu'entraîne l'échange de renseignements. Nous devons également nous demander si nous pouvons échanger des renseignements avec des régimes qui ne respectent pas, comme nous le faisons, les droits de la personne, sans obtenir de fermes garanties que ces régimes n'utiliseront pas l'information pour violer les droits d'une personne.

Le deuxième point que j'aimerais aborder, et qui figure également dans notre mémoire, est celui de la surveillance. L'ABC a insisté, dans ses exposés, sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de surveillance. Les documents du cabinet que nous avons pu consulter dans le cadre de l'affaire Arar montrent clairement que, par suite de cette affaire, les hauts fonctionnaires du gouvernement jugent maintenant que les enquêtes menées par la GRC dans le domaine de la sécurité nationale doivent faire l'objet d'une surveillance quelconque. Cela fait d'ailleurs partie du mandat du juge O'Connor.

Nous devons nous doter d'un mécanisme de surveillance intégré et unique fondé sur le principe de la responsabilité, surtout à la lumière de ce que nous avons entendu aujourd'hui à l'enquête Arar. Le ministre Graham a en effet clairement indiqué qu'à son avis, il serait tout à fait approprié qu'un ministre intervienne dans le déroulement de toute enquête en matière de sécurité nationale.

Tout cela est très bien, mais si les ministres qui sont censés être responsables, sur le plan politique, des opérations des ministères qu'ils dirigent ne savent pas ce qui se passe quand des enquêtes en matière de sécurité nationale ont cours, alors il est plus important que jamais de mettre en place un mécanisme de surveillance

independent of the organizations it is overseeing and must have the power to decide ultimately what becomes public. It must have significant power to conduct an adequate investigation.

Ms. Heafey, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, said in a brief to Justice O'Connor, and repeated publicly on numerous occasions, that she did not have adequate powers to fulfil her functions.

The third issue that we wish to address has to do with the Access to Information Act and the Canada Evidence Act. With respect to the Canada Evidence Act, in our view, the current wording of section 38.01 and the following sections is completely unworkable. We were involved in an application in the Arar case dealing with the CSIS summaries that Justice O'Connor wanted to make public. The government exercised its power because it disagreed with his ruling as to what could be made public.

The Canada Evidence Act currently precludes the Federal Court from notifying even Mr. Arar, without the consent of the government, of the fact that the government was making a request under the Canada Evidence Act. The Federal Court does not have the power to govern its own process and determine what becomes public and what does not. The degree of secrecy contained in these provisions is completely inappropriate.

There are many other issues I could talk about but I believe my time has expired. I have expressly not commented on security certificates because I know that Ms. Jackman and Mr. Brouwer will be dealing with those.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Waldman.

I wish to welcome the other members of this panel.

Mr. Andrew Brouwer, Member of the Executive Committee, Canadian Council for Refugees: Thank you very much for having us here. The Canadian Council for Refugees is a member of the International Civil Liberties Monitoring Group, who I understand will be appearing before this committee later. The CCR does endorse the brief of the ICLMG, which covers a wider range of issues of concern to the Canadian Council for Refugees. I will talk specifically about security certificates and immigration security.

We welcome the decision to include in this review the security certificate process under the Immigration and Refugee Protection Act. In our view, the government is using immigration procedures in preference to criminal proceedings to bypass the safeguards that exist in the criminal justice system. Many of the concerns we will touch on today are also addressed in an October 14, 2004 open letter, which I have circulated and which was signed by over 50 professors of law from across Canada as well as legal networks of NGOs.

efficace. Ce mécanisme doit être indépendant des organismes qu'il est chargé de surveiller. Il doit avoir le pouvoir de décider ce qui, au bout du compte, sera rendu public. Il doit avoir le pouvoir de mener une enquête en bonne et due forme.

Madame Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a indiqué dans un mémoire présenté au juge O'Connor, et elle l'a déclaré publiquement à maintes occasions, qu'elle ne disposait pas de pouvoirs suffisants pour remplir son mandat.

Le troisième point que nous souhaitons aborder porte sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la preuve au Canada. Concernant cette dernière, nous estimons que le libellé du paragraphe 38.01 et des paragraphes qui suivent est tout à fait inadéquat. Nous avons présenté, dans le cadre de l'affaire Arar, une demande en vue d'avoir accès aux résumés du SCRS que le juge O'Connor voulait rendre publics. Le gouvernement est intervenu parce qu'il n'était pas d'accord avec la décision du juge concernant les renseignements qui pouvaient être communiqués.

La Loi sur la preuve au Canada empêche la Cour fédérale de même informer M. Arar, sans le consentement du gouvernement, que le gouvernement a présenté une demande en vertu de cette loi. La Cour fédérale n'a pas le pouvoir de déterminer ce qui peut ou non être rendu public. Le degré de confidentialité que prévoient ces dispositions est tout à fait injustifié.

Il y a plusieurs autres points que j'aimerais aborder, mais mon temps est écoulé. Je n'ai pas parlé des certificats de sécurité parce que je sais que Mme Jackman et M. Brouwer vont en discuter.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Waldman.

Je souhaite la bienvenue aux autres témoins.

M. Andrew Brouwer, membre du comité exécutif, Conseil canadien pour les réfugiés : Merci de nous avoir invités à comparaître devant vous. Le Conseil canadien pour les réfugiés fait partie de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles qui, si j'ai bien compris, doit comparaître plus tard devant le comité. Le CCR appuie le mémoire de la Coalition, qui aborde toute une série de thèmes qui intéressent au plus haut point le Conseil canadien pour les réfugiés. Je compte aujourd'hui vous parler des certificats de sécurité, et de l'immigration et de la sécurité.

C'est avec plaisir que nous accueillons la décision d'inclure dans cet examen le processus de délivrance des certificats de sécurité que prévoit la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. À notre avis, le gouvernement utilise les procédures relatives à l'immigration, au lieu des poursuites criminelles, pour contourner les mesures de sauvegarde que prévoit le système de justice pénal. Les nombreuses préoccupations que nous entendons soulever aujourd'hui figurent également dans la lettre du 14 octobre 2004 que je vous ai distribuée. Elle porte la signature de plus d'une cinquantaine de professeurs de droit de toutes les régions du Canada et de réseaux juridiques de différentes ONG.

In the context of this review, I suggest that it also makes sense to look a little beyond the security certificates to immigration security issues in general, as the security certificate is not used in every case where there are allegations of security concerns involving non-citizens.

The key concern of the CCR is discrimination, both between citizens and non-citizens and against particular ethnic and religious groups, notably Arabs and Muslims.

Laws should work to minimize the dangers of discrimination. However, the ATA and IRPA increase the risk of discrimination by giving extensive powers to government with minimal oversight and under the cloak of secrecy in many circumstances.

A basic problem in the Immigration and Refugee Protection Act is the extremely broad definition of "inadmissibility on the basis of security," section 34 of the Immigration and Refugee Protection Act. There are two points worth making in that context. The first is that people talk loosely about those being removed from Canada as representing a security threat, but if you look at the act itself, it provides for a security certificate to be signed, and upheld by the Federal Court as reasonable, on security grounds even if no one even makes an allegation that the person represents a security threat to Canada.

Secondly, the language of IRPA gives the government extremely broad parameters in finding a person inadmissible on security grounds. For example, on the basis of "membership in a terrorist group," where membership can be construed so broadly it includes associates and fellow travellers on a particular political issue.

What is more, membership need not be established as a fact. Under section 33 of the Immigration and Refugee Protection Act, on interpretation, all that is required is there be reasonable grounds to believe that a person is inadmissible, and that can rely simply on facts that have occurred, are occurring or may occur sometime in the future. It is extremely broad.

Another general concern around security certificates is the lack of due process. The serious concern about the unfairness of the process is well known. It is shared by the CCR, and I point you to the inter-American commission report of February 2000. Sections are also appended to the document I just circulated.

Mandatory detention is another core problem. Those who are not permanent residents are detained on a mandatory basis. The process can be very long, so they remain in detention for a long time. Ms. Jackman will talk about this in greater detail.

Another core problem for us is the lack of oversight. Before the Immigration and Refugee Protection Act, permanent residents had access to review by the Security Intelligence Review

Il serait logique, dans le cadre de cet examen, d'analyser non seulement la question des certificats de sécurité, mais également celle de la sécurité en matière d'immigration, puisque le certificat de sécurité n'est pas utilisé chaque fois que des non-citoyens font l'objet d'allégations selon lesquelles ils représentent un danger pour la sécurité.

Ce qui inquiète avant tout le CCR, c'est la discrimination qui existe entre citoyens et non-citoyens, et aussi à l'égard de groupes ethniques et religieux particuliers, notamment les Arabes et les musulmans.

Les lois devraient contribuer à minimiser les risques de discrimination. Or, la Loi antiterroriste et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés augmentent le risque de discrimination du fait qu'elles donnent des pouvoirs accrus au gouvernement, pouvoirs qui font l'objet d'une surveillance minime et qui sont entourés de secret dans de nombreux cas.

Par ailleurs, la définition trop vaste de l'« interdiction de territoire pour raison de sécurité », que prévoit l'article 34 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés constitue un problème de fond. Deux points méritent d'être mentionnés. D'abord, les personnes renvoyées du Canada sont décrites ouvertement comme des personnes qui constituent un danger pour la sécurité. Toutefois, la loi elle-même dispose que le certificat de sécurité doit être signé et jugé raisonnable par la Cour fédérale, pour des motifs de sécurité, même s'il n'existe aucune allégation selon laquelle la personne représente un danger pour la sécurité du Canada.

Ensuite, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés fixe de larges paramètres qui permettent au gouvernement de juger une personne interdite de territoire pour des raisons de sécurité. Par exemple, l'expression « membre d'un groupe terroriste » peut être interprétée de manière très vaste et englober les associés et ceux qui partagent le même point de vue de la personne sur un sujet politique particulier.

Plus important encore, il n'est pas nécessaire que l'appartenance soit établie. En vertu de l'article 33 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, il suffit uniquement que les faits soient appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir. Le champ d'interprétation est très vaste.

Autre sujet de préoccupation concernant les certificats de sécurité : l'absence de procédure régulière. L'inéquité du processus, qui soulève de graves inquiétudes, est bien connue. Cette inquiétude est partagée par le CCR. Je vous renvoie au rapport de la Commission interaméricaine de février 2000. Certaines parties sont annexées au document que j'ai fait circuler.

La détention obligatoire est un autre problème fondamental. Les résidents non permanents peuvent faire l'objet d'une détention obligatoire. Le processus peut être très long, ce qui fait que ces personnes restent en détention pendant très longtemps. Madame Jackman va vous en parler plus en détail.

Autre problème clé : l'absence de surveillance. Avant l'adoption de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, les résidents permanents pouvaient s'adresser au Comité

Committee. That was removed under IRPA, contrary to the recommendations of the CCR and many human rights organizations and observers, who were asking for an expansion of the SIRC mandate. CCR is of the opinion that oversight should have been extended and should be extended still.

Deportation to torture is another very obvious concern. Canada is taking a position that is directly incompatible with international human rights obligations to which we have subscribed. The Committee against Torture very recently criticized Canada for:

(a) the failure of the Supreme Court of Canada in the case of *Suresh v Minister of Citizenship and Immigration* to recognise, at the level of domestic law, the absolute nature of the protection of article 3 of the Convention that is subject to no exceptions whatsoever.

That is the absolute ban on torture and on removal to torture. That section of the Committee against Torture's report is appended to our notes.

Deportation is not a solution to the terrorism issue. In continuing to have recourse to deportation for security cases, the Canadian government fails to take seriously its own observation about the globalized nature of security threats. If it is true that security threats are globalized, it is not useful simply to deport people to another country if they actually represent some kind of threat. Further, it is inadequate and discriminatory to use measures for non-citizens that we do not use for citizens, and I point you to the House of Lords decision that I know has been addressed by this committee before.

Finally, there is the need to fully respect the Charter and international human rights. Section 3(3)(f) of the Immigration and Refugee Protection Act requires the act be construed and applied in a way that complies with international human rights law, yet the discriminatory nature and application of the security and admissibility provisions of the Immigration and Refugee Protection Act, the security certificate process itself, and the ultimate potential result of that process — return to torture — fly in the face of established, clear, non-derogative fundamental human rights.

I would like to close with six brief recommendations. First, Canada should legislate an absolute prohibition on return to torture, as it is obliged to do under international law. Second, we should narrow the definition of "security inadmissibility" in the Immigration and Refugee Protection Act. Third, we recommend that security certificate provisions be eliminated altogether. Fourth, we call on the government to ensure that all persons alleged to be inadmissible on security grounds be entitled to due process, a timely decision, access to the Security Intelligence

de surveillance des activités de renseignement et de sécurité, le CSARS. Ce recours a été supprimé en vertu de la LIPR, contrairement aux recommandations formulées par le CCR et de nombreux organismes et observateurs des droits de la personne qui avaient réclamé un élargissement du mandat du CSARS. Le CCR estime que la surveillance aurait dû être élargie, et qu'elle devrait toujours l'être.

Le refoulement vers un pays qui pratique la torture est un autre sujet de préoccupation manifeste. Le Canada adopte une position qui va directement à l'encontre de ses obligations internationales en matière de respect des droits de la personne. Le Comité contre la torture a récemment dénoncé le Canada au motif que :

a) la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Suresh c. le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, a négligé de reconnaître, au niveau du droit interne, la nature absolue de la protection que confère l'article 3 de la Convention, protection qui ne souffre d'aucune exception.

Cela équivaut à une interdiction absolue de la torture et du refoulement vers un pays qui la pratique. Nous avons annexé à notre mémoire la partie du rapport du Comité contre la torture qui traite de cette question.

Le refoulement ne constitue pas une solution au problème du terrorisme. En continuant de recourir au refoulement pour des raisons de sécurité, le gouvernement du Canada néglige de prendre au sérieux les observations qu'il a lui-même formulées au sujet du caractère planétaire des menaces à la sécurité. S'il est vrai que les menaces à la sécurité ont un caractère planétaire, nous ne pouvons pas tout simplement nous contenter de renvoyer les personnes vers un autre pays si elles constituent effectivement une menace. Par ailleurs, il est injuste et discriminatoire d'assujettir les non-citoyens à des mesures que nous n'appliquerions pas aux citoyens. Je vous renvoie à la décision de la Chambre des lords que le comité a déjà examinée.

Enfin, il faut respecter pleinement les dispositions de la Charte et des conventions internationales sur les droits de la personne. L'alinéa 3(3)f) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés dispose que l'interprétation et la mise en oeuvre de la loi doit avoir pour effet de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire. Or, la nature discriminatoire des dispositions touchant la sécurité et l'admissibilité de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la procédure de délivrance des certificats de sécurité, et le résultat potentiel et final de ce processus — le refoulement vers un pays qui pratique la torture — vont à l'encontre des droits fondamentaux de la personne déjà clairement établis.

J'aimerais, pour terminer, formuler six brèves recommandations. Premièrement, le Canada doit se doter d'une loi qui interdit absolument le refoulement vers un pays qui pratique la torture, comme il est tenu de le faire en vertu du droit international. Deuxièmement, il faut restreindre la portée de la définition de l'« interdiction de territoire pour raison de sécurité » que prévoit la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Troisièmement, nous recommandons que les dispositions relatives au certificat de sécurité soient supprimées.

Review Committee for review and a right to appeal from a decision against them to the Federal Court of Canada. Fifth, we want to ensure effective, independent oversight of all anti-terrorism activities by all bodies, including Immigration, the CBSA, as well as CSIS, the RCMP and the CSE. Finally, we would call on Canada to eliminate the mandatory detention provisions of IRPA.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Brouwer. We will go to Ms. Jackman.

Ms. Barbara Jackman, As an individual: I have been representing people involved in national security status proceedings from the late 1970s onward. I represented people when there was no system in place, from 1984 to 1992, and all security cases went before the Security Intelligence Review Committee. Then from 1992 to 2002, foreign nationals, people who were not permanent residents, went to Federal Court; permanent residents went to the Security Intelligence Review Committee. In 2002, all the cases went to Federal Court, so the Security and Intelligence Review Committee is cut out completely on non-citizen cases where there is a security concern.

One of the options that I will pose to you is to put the cases back before the Security Intelligence Review Committee, and there are a number of reasons that I will talk about.

I read the transcript of Mr. Paul Kennedy's testimony to the House of Commons committee about security certificates. He is a senior assistant deputy minister for the Solicitor General. He says Canada only uses security certificates in extreme cases. It is true that very few security certificates have been used. I think it is 26 or 27 in the last 14 years, 5 in the last few years, all of them for Muslims.

It may be that the government does not use the security certificate process very often, but the impact is profound. There is automatic detention for persons who are not permanent residents. Under the Immigration and Refugee Protection Act they are called "foreign nationals." I will give you the examples of my three clients.

Hassan Almrei is now 30 years old. He has been in solitary confinement for three years and seven months, since October 2001. Initially, he went there involuntarily. He brought a habeas corpus application to get out of solitary. When they put him back on the range, he was beaten up because all the guards and everyone else called him a terrorist. He is back in solitary for his own protection.

Quatrièmement, nous demandons au gouvernement de faire en sorte que toutes les personnes jugées inadmissibles pour des raisons de sécurité aient accès à la procédure régulière, à une décision rapide, au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, et enfin, qu'elles puissent en appeler à la Cour fédérale du Canada en cas de décision défavorable les concernant. Cinquièmement, nous voulons un mécanisme pour assurer la surveillance efficace et indépendante de toutes les activités antiterroristes menées par tous les organismes, y compris le ministère de l'Immigration, l'ASFC, le SCRS, la GRC et le CST. Enfin, nous demandons que le Canada élimine les dispositions relatives à la détention obligatoire qui figurent dans la LIPR.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Brouwer. Nous allons maintenant entendre Mme Jackman.

Mme Barbara Jackman, témoignage à titre personnel : Je représente des gens aux prises avec le système de sécurité nationale depuis la fin des années 1970. Je représentais des personnes quand il n'y avait même pas encore de système en place, de 1984 à 1992, et toutes les affaires concernant la sécurité étaient renvoyées au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. De 1992 à 2002, les cas des étrangers, des personnes qui n'étaient pas résidentes permanentes, étaient renvoyés à la Cour fédérale; les cas des résidents permanents étaient présentés au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Depuis 2002, toutes les affaires sont examinées par la Cour fédérale, donc le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a été retiré complètement des dossiers où il y avait des inquiétudes en matière de sécurité sur un non-citoyen.

Je vous proposerais de confier à nouveau ces affaires au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et ce, pour diverses raisons que je vais vous expliquer.

J'ai lu la transcription du témoignage de M. Paul Kennedy devant le comité de la Chambre des communes sur les certificats de sécurité. Il est sous-ministre adjoint principal du solliciteur général. Il affirme que le Canada n'utilise les certificats de sécurité que dans des cas extrêmes. Il est vrai que très peu de certificats de sécurité sont utilisés. Je pense qu'on en a utilisé 26 ou 27 au cours des 14 dernières années, dont cinq depuis quelques années, et tous s'appliquaient à des musulmans.

Il se peut que le gouvernement n'utilise pas souvent les certificats de sécurité, mais leur effet est percutant. Ils entraînent la détention automatique des personnes qui ne sont pas résidentes permanentes. Dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, on les appelle des « étrangers ». Je vais vous donner l'exemple de trois de mes clients.

Hassan Almrei a maintenant 30 ans. Il est en isolement cellulaire depuis trois ans et sept mois, depuis octobre 2001. Au départ, il l'était involontairement. Il a fait une demande d'habeas corpus pour sortir de cet isolement. Lorsqu'il a été mis avec les autres, il s'est fait battre parce que tous les gardiens et les autres le qualifiaient de terroriste. Il est retourné en isolement pour sa propre protection.

I did a second habeas corpus application for him to get him shoes. I did not know he was walking around on a cement floor at the Toronto West Detention Centre for two years without shoes. The rationale was that he was in solitary, even though five guards were prepared to testify for him that he presented no threat to jail personnel. After six and a half days in court, he got shoes. His biggest concern is whether or not he gets the books that are sent to him. He goes on hunger strikes regularly. That is the only way he can cope with his powerlessness, the isolation, and attempt to get what he thinks he deserves.

Someone sent him Steve Coll's book *Ghost Wars*, which I have read. It is an excellent book, giving a history of what happened with the CIA in the U.S. and Afghanistan. It was held up by security for a couple of weeks. He was sent copies of the regulations for treatment of prisoners in federal jails.

He did not get that for a week or so, even though it is on the Government of Canada website. It was held up. Those kinds of events are his life. His whole life is focused on one little cell. What Canada is doing to people under these security certificates is inhumane. When the government says that these are only used in extreme cases, think about the people whose lives are being destroyed.

The other person is Mr. Mahjoub. He has been five years in jail in solitary. He is deteriorating. If he is left in solitary, he will end up crazy. His psychological profile is very bad. He cannot cope. People cope in different ways. Mr. Mahjoub is not coping with solitary confinement. He has a wife and two little children, both Canadian citizens.

Mr. Jaballah is not in solitary. He has a wife, left alone to care for their six children. He has been in detention since August 2001 and, before that, from April to November of 1999 on another security certificate that the Federal Court quashed. CSIS did not like that and brought a second one, on, essentially, no new information. September 11 happened, the certificate was upheld. It has now been quashed again. He is going back for a third time on a security certificate review. You have to understand that under the immigration legislation now, Mr. Jaballah, who did have a detention review in 2004, because at that point there was a security certificate dealt with that had not been quashed, is now not eligible for a review of his detention because it is mandatory until the certificate is considered by the Federal Court. We are back at Federal Court to consider the certificate. He has been detained for three years and nine months and cannot have a detention review for an indefinite period of time. His security certificate process is being suspended right now while the minister considers for a second time whether to return him to torture.

J'ai présenté une seconde demande d'habeas corpus pour qu'il obtienne des chaussures. Je ne savais pas qu'il marchait sur un plancher en ciment au Centre de détention de la communauté urbaine de Toronto-Ouest depuis deux ans sans chaussures, sous prétexte qu'il était en isolement, même si cinq gardiens étaient prêts à témoigner en sa faveur parce qu'il ne représentait aucune menace pour le personnel de la prison. Après six jours et demi devant le tribunal, il a obtenu des chaussures. Sa plus grande préoccupation, c'est de savoir s'il reçoit ou non les livres qu'on lui envoie. Il fait fréquemment la grève de la faim. C'est la seule façon pour lui de parer à son impuissance, à son isolement et d'essayer d'obtenir ce qu'il pense mériter.

Quelqu'un lui a envoyé le livre de Steve Coll intitulé *Ghost Wars*, que j'ai lu. C'est un excellent livre qui présente l'histoire de la CIA aux États-Unis et en Afghanistan. Ce livre a été retenu par la sécurité pendant quelques semaines. On lui a envoyé une copie du règlement sur le traitement des prisonniers dans les prisons fédérales.

Il ne l'a pas reçu avant une bonne semaine, même si ce document est accessible sur le site Web du gouvernement du Canada. Il a été retenu. Ce type d'événement est le propre de sa vie. Toute sa vie est axée sur une petite cellule. Ce que fait le Canada aux personnes faisant l'objet de certificats de sécurité est inhumain. Le gouvernement affirme ne les utiliser que dans des cas extrêmes, mais il faudrait penser aux personnes dont la vie est détruite.

L'autre personne est M. Mahjoub. Il est en isolement cellulaire depuis cinq ans. Il se détériore. S'il reste en isolement, il va devenir fou. Son profil psychologique est très négatif. Il n'arrive pas à tenir le coup. Chacun s'en sort à sa façon. M. Mahjoub n'arrive pas à composer avec l'isolement cellulaire. Il a une femme et deux petits enfants, qui sont tous deux citoyens canadiens.

M. Jaballah n'est pas en isolement. Il a une femme, qui s'est retrouvée seule pour s'occuper de leurs six enfants. Il est en détention depuis le mois d'août 2001 et il l'a été avant, d'avril à novembre 1999, en vertu d'un autre certificat de sécurité que la Cour fédérale a annulé. Le SCRS n'était pas content et en a adopté un deuxième, sans nouveau renseignement, en gros. Les événements du 11 septembre sont arrivés, et le certificat a été maintenu. Il a ensuite été annulé une autre fois. Il va donc faire l'objet d'un troisième examen de certificat de sécurité. Il faut comprendre qu'en vertu de la loi actuelle sur l'immigration, M. Jaballah, qui a fait l'objet d'un examen des motifs de la détention en 2004, parce qu'à ce moment-là, il y avait un certificat de sécurité non annulé, n'est pas admissible à un examen des motifs de la détention en ce moment, parce que sa détention est obligatoire jusqu'à ce que le certificat ait été examiné par la Cour fédérale. La Cour fédérale doit donc examiner le certificat de nouveau. Il est détenu depuis trois ans et neuf mois et ne peut pas obtenir d'examen pour une période indéfinie. Son certificat de sécurité est en suspens jusqu'à ce que le ministre ait décidé pour la deuxième fois s'il doit le renvoyer à la torture.

This kind of behaviour on the part of the Canadian government is not acceptable. I do not know if parliamentarians or this Senate, when the legislation was passed, understood the implications of putting persons in jail indefinitely without access to habeas corpus or bail.

The government will say it is not indefinite. It is indefinite detention when you do not know the end date, which can be put further and further into the future. It is not acceptable for people to be living like that. It is not acceptable for their families. Ms. Jaballah cannot handle six kids on her own without any support from her husband.

Mr. Kennedy said — and I am referring to it to address what people from the government may have testified or will testify — that Canada is not depriving people of their freedom as a punishment. I do not think you should accept that. How far can you go in the name of not punishing a person? Can you torture people to make them go crazy so they are no longer a risk to Canada and say that because it is not punishment, it is acceptable? The courts have said that solitary confinement is acceptable because it is not a punishment. It is the impact on the human being, not the purpose for which it is being done, that should engage human rights. That is not the way our courts have looked at it. That is how courts in other countries have looked at it. Canada is falling behind on that level.

The government will also say that people can always leave Canada. The House of Lords case that Mr. Brouwer talked about said, and I have the quote from Lord Nicholls of Birkenhead:

With one exception all of the individuals currently detained have been in prison now for three years and there is no prospect of imminent release.

That applies to our cases, too.

It is true that those detained may at any time walk away from their place of detention if they leave this country. Their prison, it is said, has only three walls. But this freedom is more theoretical than real. This is demonstrated by the continuing presence in Belmarsh of most of those detained.

They prefer to stay in prison rather than face the prospect of ill treatment in any country willing to admit them.

Mr. Almrei will go back to Syria. That is where Maher Arar was tortured. You can be sure he would be tortured. Mr. Jaballah and Mr. Mahjoub will go back to Egypt. There were other people “renditioned” from European countries to Egypt, detained and tortured. People have died in Egyptian prisons. Those are not acceptable alternatives for those men, so staying in solitary is the only option they have at present.

It is not realistic — it is a myth — to say they can just walk away from it all by leaving the country. There was one case where a wife found a country to take her husband, Mr. Baroud. That was another security certificate case several years ago. Canada does not help any of these people find safe third countries. He

Ce type de comportement de la part du gouvernement canadien est inacceptable. Je ne sais pas si les parlementaires ou le Sénat comprenaient, lorsque cette loi a été adoptée, les incidences d'un emprisonnement pour une durée indéfinie sans que le détenu n'ait accès à l'habeas corpus ni à la liberté sous caution.

Le gouvernement va dire que ce n'est pas pour une durée indéfinie. La détention est de durée indéfinie lorsqu'on n'en connaît pas la date de fin et qu'elle peut être retardée encore et encore. Ce n'est pas acceptable que des gens vivent ainsi. Ce n'est pas acceptable pour leurs familles. Mme Jaballah ne peut pas s'occuper de ses six enfants sans l'aide de son mari.

M. Kennedy a dit que le Canada ne privait personne de sa liberté comme punition. Je le cite pour illustrer ce que les gens du gouvernement vous ont dit ou vont vous dire. Je pense qu'on ne devrait pas l'accepter. Jusqu'où peut-on aller sous prétexte qu'on ne punit pas la personne? Peut-on torturer des gens jusqu'à les rendre fous afin qu'ils ne représentent plus de risque pour le Canada, puis dire que c'est acceptable parce que ce n'est pas une punition? Les tribunaux ont statué que l'isolement cellulaire était acceptable parce qu'il ne constituait pas une punition. Ce sont les conséquences sur l'être humain et non l'objectif pour lequel on l'autorise qui devraient nous porter à nous soucier des droits de la personne. Ce n'est pas l'angle sous lequel nos tribunaux examinent la chose. C'est l'angle sous lequel des tribunaux d'autres pays examinent la chose. Le Canada se laisse distancer à cet égard.

Le gouvernement dira aussi que ces personnes peuvent toujours quitter le Canada. J'aimerais vous citer Lord Nicholls of Birkenhead dans l'affaire dont M. Brewer nous a parlé, à la Chambre des Lords :

À une exception près, toutes les personnes actuellement détenues sont en prison depuis trois ans et rien ne laisse prévoir leur libération imminente.

Cela s'applique à nos détenus aussi.

Il est vrai que les détenus peuvent sortir n'importe quand de leur lieu de détention s'ils quittent le pays. On dit que leur prison n'a que trois murs. Mais cette liberté est plus théorique réelle. La présence continue de la plupart des détenus à Belmarsh le montre bien. Ils préférèrent rester en prison que de s'exposer au risque de mauvais traitements dans un pays qui serait prêt à les accepter.

M. Almrei va retourner en Syrie. C'est là où Maher Arar a été torturé. On peut être certain qu'il va être torturé. M. Jaballah et M. Mahjoub vont retourner en Égypte. Il y a d'autres personnes qui ont été « extradées » de pays européens vers l'Égypte, où elles ont été détenues et torturées. Des gens meurent dans les prisons égyptiennes. Ce ne sont pas des solutions de rechange acceptables pour ces hommes, donc l'isolement cellulaire est la seule option qui s'offre à eux pour le moment.

Ce n'est pas réaliste, c'est un mythe que de dire qu'ils peuvent simplement fuir tout cela en quittant le pays. Il y a une femme qui a trouvé un pays prêt à accepter son mari, M. Baroud. Il faisait l'objet d'un certificat de sécurité il y a plusieurs années. Le Canada n'aide aucune de ces personnes à se trouver un tiers pays

ended up not being allowed into the country and was in orbit, flying from airport to airport, for eight months. Canada let that happen because it did not ensure he would be accepted into a third country.

This committee and any other committee studying this issue should consider what the other options are, short of this extreme mandatory detention system that applies now. One is to leave the cases before the immigration division members at the Immigration and Refugee Board. With the amendments to the immigration legislation in June 2002, they can receive secret evidence in those normal, regular deportation hearings. That is important because the government says we have to use the Federal Court process because they can hear secret evidence. Secret evidence can be presented in normal immigration inquiries. There are 30-day regular detention reviews. Regardless of what kind of criminal they are, people get regular detention reviews. That does not happen in the Federal Court.

Secondly, the cases could be put back before the Security Intelligence Review Committee. I would say that is a much fairer process than the Federal Court. I have heard many politicians and government officials talk about how wonderful it is that Canada has the Federal Court to review these procedures. I practiced under both systems, the Security Intelligence Review Committee and the Federal Court. If you go back in history, the Security Intelligence Review Committee was formed as a monitoring committee after the McDonald commission, not just to hear security cases, but also to review the activities of CSIS and ensure it did not engage in illegality, as the RCMP intelligence unit had done before that time. That committee has the ability to know and understand the security service in a way that the Federal Court does not.

The Federal Court judges hear immigration, taxation, unemployment insurance, shipping and international law cases. The judges appointed to Federal Court are, for the most part, corporate-Canada appointed for their tax expertise, not because they know the immigrant communities.

Therefore, you appoint a judge from a little town in New Brunswick or somewhere who has practiced corporate law all his life and expect him to suddenly have experience and understanding of a different culture. It does not happen.

At least most members of the Security Intelligence Review Committee are politicians and have a lot of background in terms of dealing with people. They have the added advantage of understanding CSIS to be able to judge the credibility and truthfulness of what the CSIS officers are saying.

I feel, having acted before the committee and the Federal Court, that if CSIS says, "Black is white," the Federal Court judge will nod and say, "That's fine. It could be. There are reasonable grounds to believe that black is white." It is a

sûr. En fin de compte, il n'a pas été autorisé à entrer dans le pays et a été en orbite, d'aéroport en aéroport, pendant huit mois. Le Canada a laissé cette situation survenir, parce qu'il ne s'est pas assuré qu'il serait accepté dans un tiers pays.

Ce comité comme tout autre comité qui étudie la question devrait se demander quelles sont les autres options à part ce système de détention obligatoire extrême qui s'applique en ce moment. On laisse ces affaires aux membres de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Depuis que la Loi sur l'immigration a été modifiée en juin 2002, ils peuvent recevoir des preuves secrètes dans les audiences normales et régulières sur la déportation. C'est important, parce que le gouvernement affirme que nous devons nous en remettre à la Cour fédérale, parce qu'elle peut entendre des témoignages secrets. On peut présenter des preuves secrètes dans les enquêtes d'immigration ordinaires. Il y a des examens périodiques des motifs de la détention aux 30 jours. Peu importe le type de crime commis, les détenus font l'objet d'un examen périodique des motifs de la détention. Ce n'est pas le cas à la Cour fédérale.

De plus, on pourrait confier ces dossiers de nouveau au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Je dirais que ce processus est beaucoup plus juste que celui de la Cour fédérale. J'ai entendu beaucoup de politiciens et de fonctionnaires dire à quel point il était merveilleux que le Canada ait la Cour fédérale pour examiner ces procédures. J'ai exercé le droit dans ces deux systèmes, celui du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et celui de la Cour fédérale. Si l'on fait un peu d'histoire, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a été créé après la Commission McDonald, pas seulement pour examiner les affaires liées à la sécurité, mais aussi pour examiner les activités du SCRS et veiller à ce qu'ils ne tombe pas dans l'illégalité, comme l'unité de renseignement de la GRC l'avait fait auparavant. Ce comité peut connaître et comprendre le service de sécurité bien mieux que la Cour fédérale.

Les juges de la Cour fédérale entendent des affaires sur l'immigration, la fiscalité, l'assurance-emploi, le transport et le droit international. Les juges nommés à la Cour fédérale sont pour la plupart nommés par les gens d'affaires du Canada pour leurs compétences en matière fiscale et non parce qu'ils connaissent les collectivités immigrantes.

Par conséquent, on nomme un juge d'une petite ville du Nouveau-Brunswick ou d'ailleurs qui a exercé le droit des sociétés toute sa vie et on s'attend à ce que soudainement, il connaisse et comprenne une culture différente. Ce n'est pas le cas.

Au moins, la plupart des membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sont des politiciens ayant beaucoup d'expérience des relations avec les gens. Ils ont l'avantage supplémentaire de comprendre le SCRS pour pouvoir juger de la crédibilité et de la véracité des propos des agents du SCRS.

Pour avoir plaidé devant ce comité et devant la Cour fédérale, je pense que si le SCRS dit que le noir est blanc, le juge de la Cour fédérale hochera de la tête et dira : « C'est bon. C'est possible. Il y a des motifs raisonnables de croire que le noir est blanc. » C'est

completely different system. A court is not in a proper position to be able to assess those cases. I would favour things going back before the Security Intelligence Review Committee because it was a fairer hearing.

The Federal Court of Appeal has said in both my clients' cases, Almrei and Charkaoui, that you cannot have independent counsel testing the secret evidence. If Parliament wants to add that to the legislation, it can do that. The Security Intelligence Review Committee has the same statutory structure as the Federal Court. They read in a fairness requirement to have independent counsel because it is such an extreme kind of proceeding, where evidence is presented in secret. Nobody is there to test it. They said, to be fair, there should be counsel there, somebody who has been security-cleared, cross-examining to provide a fair process.

The other difference between Federal Court and the Security Intelligence Review Committee is the level of confidence they have in the kind of information that can be released or not. In the review committee, you get far greater disclosure. In the Federal Court, if CSIS says "Do not disclose it," it is not ever disclosed. All you get is material that is either already public or newspaper articles.

The third option is to not use these anti-terrorism provisions, but use the same law for everybody.

I know my clients would prefer to be on the 12-month reporting condition under the anti-terrorism provisions of the Criminal Code than stuck in solitary confinement for an indefinite time. That is a preferable system to the one they are in at the present.

With regard to the House of Lords decision, our Federal Court said that we are different because our detentions are not indefinite. That is simply untrue; they are indefinite. They did not see the forest for the trees. We are only going after non-citizens, although I can tell you that there are citizens of concern to Canada and nothing has been done about them. They have not used the anti-terrorism provisions against those people.. Why can they not at least use provisions that are less extreme with our clients, particularly when they cannot remove them from Canada if they want to comply with international law? In all of our cases, they have made the decision to return our clients to torture. That is very serious.

In the disclosure at the Arar commission there was a memo telling Bill Graham to come on line with Hassan Almrei. Because Arar had been tortured, they knew that Hassan Almrei would likely be tortured in Syria. The memo essentially said that we will take criticism internationally because we will be breaking

un système complètement différent. Un tribunal ne se trouve pas en position d'évaluer ce type d'affaire. Je serais favorable à ce que ces dossiers incombent de nouveau au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, parce que je pense que les audiences étaient plus justes.

La Cour d'appel fédérale a dit à mes deux clients, Almrei et Charkaoui, qu'ils ne pouvaient pas charger un avocat indépendant d'évaluer la valeur des preuves secrètes. Si le Parlement veut ajouter une disposition en ce sens à la loi, il peut le faire. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a la même structure législative que la Cour fédérale. Il a jugé que qu'il était équitable d'admettre un avocat indépendant, parce que ce type de procédure n'intervient que dans des circonstances extrêmes et que les preuves sont présentées en secret. Il n'y a personne pour en vérifier la validité. Les membres de ce comité ont dit qu'en toute équité, il devrait y avoir un avocat, quelqu'un qui a obtenu une autorisation de sécurité, pour contre-examiner la preuve et assurer un processus juste.

L'autre différence entre la Cour fédérale et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, c'est le degré de confiance qu'ils accordent au type de renseignements qui peuvent être diffusés ou pas. Au Comité de surveillance, beaucoup plus de choses sont divulguées. Par ailleurs, si le SCRS demande à la Cour fédérale de ne pas divulguer un renseignement, il ne sera jamais divulgué. Tout ce qu'on obtient, ce sont des renseignements déjà publics ou des articles de journaux.

La troisième option est de ne pas utiliser ces dispositions antiterroristes, mais d'utiliser la même loi pour tout le monde.

Je sais que mes clients préféreraient être assujettis à la condition de rapport aux 12 mois prévue dans les dispositions antiterroristes du Code criminel plutôt que d'être retenus en isolement cellulaire pendant une durée indéfinie. C'est un système préférable à celui dans lequel ils se trouvent à l'heure actuelle.

Pour ce qui est de la décision de la Chambre des lords, notre Cour fédérale a affirmé que nous étions différents parce que nos détentions n'étaient pas de durée indéfinie. Ce n'est tout simplement pas vrai : elles sont de durée indéfinie. Elle ne voit pas l'évidence. Nous ne nous en prenons qu'à des non-citoyens, même si je peux vous dire qu'il y a des citoyens dont le Canada s'inquiète mais contre lesquels rien n'est fait. On n'utilise pas les dispositions antiterroristes contre ces personnes. Pourquoi ne pourrait-on pas au moins utiliser ces dispositions un peu moins extrêmes pour nos clients, surtout qu'on ne peut pas les expulser du Canada sans contrevenir au droit international? Dans tous les cas dont nous nous sommes occupés, les tribunaux ont décidé de renvoyer nos clients à la torture. C'est très grave.

Dans les documents divulgués à la commission Arar, il y avait une note pour dire à Bill Graham d'appuyer la position prise au sujet d'Hassan Almrei. Comme M. Arar a été torturé, ils savaient bien qu'Hassan Almrei était susceptible d'être torturé en Syrie. Cette note disait essentiellement que nous allions nous faire

international law, so please support us on this. I can provide that to the Senate if you would like. It is public.

I agree with Mr. Brouwer about narrowing the terms. You have to understand the impact on the community of the broadness of the terms. I will give two examples. The Liberation Tigers of Tamil Eelam in Sri Lanka may be engaging in terrorism. They are engaged in an armed conflict, although there is a peace process under way right now. They are popularly supported by the Tamil community. One study shows that about 70 per cent of Tamils in Canada support them.

If you say that anyone associated with the LTT is a terrorist, you lose any trust you might have had among the community. The LTT is not an organization with a single purpose. It is multifaceted. It runs orphanages and the administration in the north of Sri Lanka. A doctor in an orphanage funded by the LTT is caught by the provisions of our law and deportable from Canada because of that, even in a sector completely unrelated to any military activities.

That is true for the PLO as well. I am sure you know that the PLO has all kinds of wings in addition to military wings. They are quasi-governmental. Now the different PLO factions are involved in the Palestinian Authority.

One of my clients was volunteering in an orphanage through a Fatah women's committee. Her landing has been held up for 10 years because of that.

When the provisions are so broad that people like that are caught, forget about any kind of trust between CSIS and the communities for getting needed information to identify security threats. Everyone in those communities feels that they are being targeted, that they are the enemy of Canada, even though they want to be part of Canada. You cannot run an effective intelligence service with laws so broad that they target everyone. Compound that with CSIS's lack of understanding of ethnic diversity and racial profiling, and you have lost it. We will not find any security threats in Canada because CSIS does not have the contacts it needs to find them.

Senator Jaffer: Thank you. You have covered the issue of security certificates quite thoroughly, so I will not go into that.

I want to talk about special advocates. You know the English experience. We have heard quite a bit about special advocates. Would it help you in your work if there were a special advocate who was able to receive the information?

Ms. Jackman: I found that the special advocate system under the Security Intelligence Review Committee was effective, given that we would not get full disclosure of the case. We could meet

critiquer à l'échelle internationale parce que nous allions enfreindre le droit international, donc ils voulaient que le ministre les appuie. Je peux fournir cette note au Sénat, si vous le voulez. Elle est publique.

Je suis d'accord avec M. Brouwer pour préciser le cadre. Il faut comprendre l'incidence de l'étendue du cadre sur la collectivité. Je vais vous donner deux exemples. Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul au Sri Lanka mènent probablement des activités terroristes. Ils mènent un conflit armé, bien qu'il y ait un processus de paix en cours. Ils ont le soutien populaire de la collectivité tamoule. Une étude montre qu'environ 70 p. 100 des Tamouls du Canada les appuient.

Si vous dites que toute personne associée aux TLET est terroriste, vous allez perdre toute la confiance que vous aviez au sein de cette collectivité. Les TLET n'ont pas qu'un seul but. Leur organisation comporte de multiples volets. Ils gèrent des orphelinats et l'administration dans le nord du Sri Lanka. Un médecin qui travaille dans un orphelinat financé par les TLET serait assujéti aux dispositions de notre loi et il pourrait être déporté du Canada pour cette raison, même s'il travaille dans un secteur qui n'a aucun lien avec des activités militaires.

La même chose vaut pour l'OLP. Je suis certaine que vous savez que l'OLP a bien d'autres ramifications que son aile militaire. Elle est presque de nature gouvernementale. Les différentes factions de l'OLP participent à l'autorité palestinienne.

L'une de mes clientes a fait du bénévolat dans un orphelinat pour un comité de femmes al-Fatah. Son droit d'établissement a été retardé de dix ans pour cette raison.

Tant que les dispositions seront si vastes et que des personnes comme celles-là se trouveront prises, ne pensez pas que les collectivités vont faire confiance au SCRS lorsqu'il essaie de trouver l'information nécessaire pour repérer les menaces à la sécurité. Tous les membres de ces collectivités se sentent visés et ont l'impression d'être des ennemis du Canada, même s'ils veulent faire partie du Canada. On ne peut pas administrer un service de renseignement de façon efficace lorsque les lois sont si vastes qu'elles visent tout le monde. Conjuguez cela à l'incompréhension de la diversité ethnique et à l'établissement de profils raciaux par le SCRS et vous verrez que la bataille est perdue. Nous n'arriverons pas à repérer les menaces à la sécurité du Canada, parce que le SCRS n'a pas les contacts nécessaires pour les trouver.

Le sénateur Jaffer : Merci. Je ne vais pas parler des certificats de sécurité, car vous avez déjà traité de cette question de façon assez approfondie.

Je voudrais m'intéresser aux conseillers spéciaux. Vous êtes au courant de l'expérience tentée en Angleterre. Nous avons beaucoup entendu parler de ces conseillers spéciaux. Est-ce que votre travail serait facilité par la présence d'un conseiller spécial en mesure de recevoir l'information?

Mme Jackman : D'après moi, le système de conseiller spécial a été efficace dans le cadre du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, étant donné qu'il n'y avait pas

with the special advocate. The British banned any meetings between counsel and the advocate once the advocate was involved in the case. Our system before the Security Intelligence Review never did that. We could meet with them, ask questions and raise areas of concern. When we cross-examined the CSIS officer, we could go back in camera and again ask the questions that were asked in the public part of the hearing, and we could add to it. It gave my clients a degree of confidence in the process that just does not exist in what is going on in Federal Court.

Senator Jaffer: Would you be the middleman between the special advocate and your client, in the sense that you got information from the client and gave it to the special advocate? A lawyer asks the client what has happened, hears what is being said and puts the two together. How did it work for SIRC?

Ms. Jackman: We did not give the independent counsel the entire case, but we raised areas of concern in terms of the outline we got from SIRC. We also got expurgated transcripts from the secret hearing, which we never did in Federal Court. They do not even keep transcripts in Federal Court, much less necessarily examine witnesses.

We would raise issues and sometimes pose questions on areas of concern. We would not tell them to ask specific questions, but rather to ask about a certain business, for example.

Senator Jaffer: You were able to raise issues because you knew what was being said in secret.

Ms. Jackman: That is right. We would tell counsel about that, to the extent that it was relevant. Of course, they have to understand the background of the person. I do not think it compromised them.

Senator Jaffer: What kind of recommendations do you think we should be making on the issue of special advocates?

Mr. Waldman: It would be interesting for the committee to speak to Mr. Cavalluzzo, who is counsel in the Arar inquiry, although given that the inquiry is ongoing, I do not know whether he can testify in public. The experience of counsel there is similar to what was happening in SIRC. He was able to review the documents that we were not able to see; he understood what the issues were. We met with him without reviewing national security matters. He was able to pose questions to us and we were able to provide information that was of assistance to him.

It is a tricky process, which is probably why in the British system they have advocated to keep them separate, but I believe that, if you intend to consider the special advocate route, in order for it to be meaningful, you cannot separate the advocate from counsel for the person involved. The only way special advocates can fulfill any kind of meaningful function is if they are able to

divulgate completely the cause. Nous pouvions rencontrer les conseillers spéciaux. Les Britanniques ont interdit toute rencontre entre l'avocat et le conseiller une fois que celui-ci est intervenu dans une cause. Il n'en a jamais été ainsi pour notre système. Nous pouvions rencontrer les conseillers, leur poser des questions et soulever certaines préoccupations. Pour le contre-interrogatoire de l'agent du SCRS, nous pouvions réinstaurer le huis clos et reprendre les questions déjà posées dans le cadre de l'audience publique, tout en pouvant en poser de nouvelles. Mes clients avaient ainsi beaucoup plus confiance dans le processus que c'est le cas actuellement avec la Cour fédérale.

Le sénateur Jaffer : Serviez-vous d'intermédiaire entre le conseiller spécial et votre client, en ce sens que vous obteniez de l'information de votre client pour la transmettre au conseiller spécial? Un avocat demande à son client ce qui s'est produit, écoute ce qu'on a à dire et rassemble les deux éléments. Quel était le mode de fonctionnement avec le CSARS?

Mme Jackman : Nous ne confions pas la cause en entier à un avocat indépendant, mais nous soulevions différents sujets de préoccupation en fonction de l'aperçu obtenu du CSARS. Nous avions également droit à des transcriptions expurgées de l'audience secrète, ce qui n'est jamais le cas avec la Cour fédérale. On ne tient même pas de transcription à la Cour fédérale; les juges n'interrogent d'ailleurs pas directement les témoins.

Nous soulevons certains points et posons parfois des questions au sujet de différentes préoccupations. Nous ne leur disons pas quelles questions ils doivent poser, mais nous leur conseillons de s'enquérir au sujet d'une certaine entreprise, par exemple.

Le sénateur Jaffer : Vous pouviez soulever certains points parce que vous saviez ce qui avait été dit en secret.

Mme Jackman : C'est exact. Nous pouvions transmettre ces renseignements aux avocats, dans la mesure où ils étaient pertinents. Il va de soi qu'ils devaient connaître le bagage de la personne concernée. Je ne pense pas que cela les plaçait dans une situation compromettante.

Le sénateur Jaffer : Quelles devraient être nos recommandations pour ce qui est des conseillers spéciaux?

M. Waldman : Il serait intéressant que le comité puisse parler à M. Cavalluzzo, qui est avocat dans l'affaire Arar. Je ne sais toutefois pas s'il lui est possible de témoigner en public étant donné que l'enquête est en cours. Son expérience d'avocat dans cette affaire est assimilable à ce qui se produit au CSARS. Il a pu examiner des documents qu'il nous était impossible de voir; il comprenait ainsi quels étaient les enjeux. Nous l'avons rencontré sans qu'il ne soit question d'éléments liés à la sécurité nationale. Il a pu nous poser des questions et nous avons été en mesure de lui fournir des renseignements qui lui ont été utiles.

C'est un processus pouvant être délicat, ce qui explique probablement qu'on ait voulu garder ces fonctions distinctes dans le système britannique. Je suis toutefois d'avis qu'il ne faut pas séparer le conseiller spécial de l'avocat de la personne en cause si l'on veut optimiser ce mécanisme. Pour qu'un conseiller spécial puisse vraiment jouer un rôle significatif, il doit absolument

meet and put one and one together, obviously understanding that they have an obligation not to reveal national security confidentiality.

Our experiences with the Arar inquiry so far have been that it has been a useful process, in the sense that we have been able to have discussions. Obviously it is impossible for us to know what goes on behind close doors, but we believe we have had input that was useful to counsel in their questions and cross-examinations.

From the point of view of the Canadian Bar Association and from my personal point of view, special advocates would be a minimal recommendation. It is not a preferred option. Having some kind of amicus would make the process fairer, but it must be a meaningful process that would allow the special advocate to engage in the type of dialogue that occurred in the Arar hearings and the SIRC hearings. At SIRC hearings, independent counsel would meet with us and, without revealing what was being said, would ask us questions.

There are ways of asking questions whereby he can get the information out without revealing national security confidentiality. It requires a skill, but it can be developed over time.

To create an amicus totally separate from the client makes it impossible for that amicus to fulfill his role. From the point of view of the client, it feels as if he is not being represented. He does not get an opportunity to speak to the counsel going behind closed doors to represent his interests.

Senator Jaffer: I am not sure if you can share this with us because it is ongoing, but is the counsel in the O'Connor inquiry able to get information from Mr. Arar? Is Mr. Arar able to have some input?

Mr. Waldman: It is public, I think. Not only is Mr. Cavalluzzo, counsel for Commissioner O'Connor, meeting with counsel for Mr. Arar, but he is also meeting with counsel for the interveners. We have the opportunity to suggest to Mr. Cavalluzzo what questions we would like him to pose in the in camera hearings based upon the versions of the documents that are disclosed to us.

Although it is a very frustrating process for Mr. Arar, at least he gets a sense that he has some input into what is going on in the secret hearings.

Ms. Jackman: If you are interested in exploring the amicus issue, Maurice Archdeacon, who was executive director of SIRC from 1984 to 1999, could be considered the guru on fair process for secret proceedings. It was largely under his direction that the Security Intelligence Review Committee became as fair as it could be. He is the one who implemented all those procedures, including counsel.

pouvoir rencontrer l'avocat pour assembler les différents éléments, tout en comprenant bien sûr qu'il est tenu de préserver la confidentialité aux fins de la sécurité nationale.

Dans l'enquête sur l'affaire Arar, nous constatons pour l'instant que c'est un processus efficace, car il nous a été possible d'avoir des discussions. Nous ne pouvons bien sûr pas savoir ce qui se passe derrière les portes closes, mais nous croyons avoir pu apporter une contribution utile aux avocats pour leurs questions et leurs contre-interrogatoires.

Du point de vue de l'Association du Barreau canadien et à mon avis personnel, le recours à des conseillers spéciaux serait déjà un minimum à recommander. Ce n'est toutefois pas l'option privilégiée. La contribution d'un genre d'intervenant désintéressé rendrait le processus plus équitable, mais on doit tout de même permettre la contribution du conseiller spécial aux discussions, comme ce fut le cas dans l'affaire Arar et dans les audiences du SCARS. Dans le cas de ces audiences, l'avocat indépendant nous a rencontrés et a pu nous poser des questions, sans toutefois révéler ce qui avait été dit.

Il y a des façons de poser des questions pour obtenir des renseignements sans dévoiler des secrets touchant la sécurité nationale. Cela nécessite une certaine technique, mais celle-ci peut s'acquérir au fil des ans.

Si on fait appel à un intervenant désintéressé n'ayant aucunement accès au client, il devient impossible pour lui de remplir son rôle. Pour sa part, le client a l'impression de ne pas être représenté. Il lui est impossible de parler à l'avocat qui va aller défendre ses intérêts derrière des portes closes.

Le sénateur Jaffer : Je ne sais pas si vous pourrez me répondre à ce sujet parce que l'enquête est en cours, mais est-il possible pour les avocats dans la Commission d'enquête O'Connor d'obtenir des renseignements de M. Arar? Est-ce que M. Arar peut contribuer au processus?

M. Waldman : Tout cela est public, je crois. Non seulement M. Cavalluzzo, avocat pour le commissaire O'Connor, rencontre-t-il l'avocat de M. Arar, mais il peut aussi parler aux avocats des intervenants. Nous avons la possibilité de suggérer à M. Cavalluzzo les questions que nous aimerions qu'il pose lors des audiences à huis clos, en fonction des versions des documents que l'on nous transmet.

Bien que le processus demeure très pénible pour M. Arar, il a tout au moins l'impression de pouvoir contribuer un peu au déroulement des audiences secrètes.

Mme Jackman : Si vous souhaitez explorer la question de l'intervenant désintéressé, Maurice Archdeacon, qui a été directeur exécutif du SCARS de 1984 à 1999, pourrait être considéré comme l'expert en matière de processus équitable pour les audiences secrètes. C'est en grande partie sous sa direction que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est parvenu à atteindre un niveau optimum d'équité. C'est M. Archdeacon qui a mis en œuvre toute ces procédures, y compris celles concernant le conseiller spécial.

The other point about fair hearings is I think Federal Court needs this more than most because of the lack of expertise on the part of judges and of an understanding of other cultures. We have, for the most part, a White CSIS and a White court. They are not immigrants. They do not reflect the diversity of Canada. SIRC had the power to call independent experts to speak, and often did. They would have a professor who was knowledgeable about the PLO, the LTTE or whatever, some super-expert independent of any body to give background information and context. That is essential for a court trying to understand the issues with which they have to deal. They are not black and white issues. They are very complex and you can misread them if you do not understand the context.

Senator Smith: I am not asking this sarcastically, but genuinely. Can you think of any grounds that would ever warrant clients or non-clients — and we are talking about the category where the security certificates are a factor — non-Canadians, being deported?

Ms. Jackman: Of course I can think of non-Canadians being deported. If there is a real risk of torture, I do not think they can be deported unless Canada can find a third country to accept them.

Senator Smith: Sometimes I get the feeling that this is a convenient claim. What about that Iranian situation? Were there not all sorts of assumptions made that the individual was being tortured? To the best of my knowledge, such was not the case at all.

Ms. Jackman: You are speaking about the *Ahani* case. The problem is trying to verify what happened. I know the government said he was not tortured. He came to the embassy to ask for something. We tried to contact him directly.

Senator Smith: He wanted stuff sent back over there?

Ms. Jackman: Yes. We have not been able to make direct contact with him to find out, and we have heard rumours to the opposite effect, that he was detained at one point. I do not know the truth of it. Once they are back in those countries, how can you confirm it? You cannot send a reporter like the *National Post* did to someone's house and say "Are you okay in Iran?" They will say "Yes, of course I am."

Mr. Waldman: I have a client now whom the Government of Canada says will be tortured. Despite that, they propose to send him back to his country because they determined that it is more important to do that for national security reasons than to protect him from being tortured.

Toujours dans l'objectif de tenir des audiences équitables, je pense que le besoin est particulièrement criant à la Cour fédérale dont les juges manquent d'expertise et arrivent mal à comprendre les autres cultures. Dans une large mesure, nous avons un SCRS blanc et une Cour fédérale blanche. On n'y trouve pas d'immigrants. Ils ne constituent pas un juste reflet de la diversité canadienne. Le SCRS a le pouvoir de faire appel à des experts indépendants et il s'en est souvent prévalu. Il pouvait ainsi accueillir un professeur qui connaissait bien l'OLP ou les TLET, par exemple; un expert indépendant capable de fournir les renseignements nécessaires pour bien saisir le contexte. C'est une mesure essentielle pour tout tribunal essayant de comprendre les dossiers qu'il doit examiner. Il ne s'agit pas de questions faciles à régler. Ce sont des dossiers très complexes qui peuvent être mal interprétés lorsqu'on ne comprend pas bien le contexte.

Le sénateur Smith : Ma question n'est pas sarcastique; je veux vraiment connaître votre point de vue. Pourriez-vous m'indiquer un motif pouvant justifier l'expulsion d'un client ou de toute autre personne — et lorsqu'il est question de certificats de sécurité — de non-Canadiens?

Mme Jackman : Il est bien évident que je peux envisager qu'un non-Canadien puisse être expulsé. S'il y a risque véritable de torture, je ne crois pas que l'on puisse procéder à l'expulsion à moins que le Canada soit en mesure de trouver un autre pays d'accueil.

Le sénateur Smith : Parfois, j'ai l'impression que cela fait l'affaire de certains. Qu'en est-il de la situation en Iran? N'y a-t-il pas eu toutes sortes d'hypothèses voulant que cette personne ait été torturée? À ma connaissance, ce n'est pas ce qui s'est passé.

Mme Jackman : Vous parlez de l'affaire *Ahani*. Il est difficile de savoir exactement ce qui s'est passé. Je sais que le gouvernement a indiqué qu'il n'y avait pas eu de torture. Il s'est présenté à l'ambassade pour demander quelque chose. Nous avons essayé de communiquer directement avec lui.

Le sénateur Smith : Ne voulait-il pas que des affaires lui soient renvoyées là-bas?

Mme Jackman : Oui. Nous n'avons pas pu communiquer directement avec lui pour savoir de quoi il en retournait et nous avons eu vent de rumeurs qui indiquaient le contraire, à savoir qu'il avait été gardé en détention à un certain moment. Je ne sais pas où se situe la vérité. Une fois que les gens retournent dans ces pays, comment est-il possible de confirmer quoi que ce soit? Il ne sert à rien de faire comme le *National Post* qui a dépêché un journaliste à la résidence d'une personne pour lui demander si tout allait bien pour elle en Iran. Il s'est bien évidemment fait répondre que tout allait pour le mieux.

M. Waldman : J'ai actuellement un client qui, de l'avis même du gouvernement du Canada, fera l'objet de torture s'il est expulsé. Malgré cela, les responsables gouvernementaux se proposent de le renvoyer dans son pays parce qu'ils ont déterminé qu'il était plus important d'agir ainsi pour des motifs de sécurité nationale que de protéger cette personne contre la torture.

If we leave aside the case of the Iranian, where we could dispute the facts, let it be clear there is absolutely no doubt that the Government of Canada has decided that it will send people back to countries where they will be tortured. The only reason my client has not been sent back is because the Federal Court of Appeal is looking at his case. Until they decide whether the Supreme Court of Canada in *Suresh* left the door open to sending people back to torture or not, they will not send him back.

They have made it clear, and in all their briefs they are accepting, that my client would be tortured and they want to send him back. This is not hypothetical any more. I can give you the name of the case. It is reported in the Federal Court. It is called *Sogi*.

The Government of Canada was confronted before the Committee against Torture with the fact that they had interpreted *Suresh* as saying they can send people back to torture. The representative of the Government of Canada said we have not done it yet. The only reason they have not done it yet is the Federal Court has not allowed them to. We have to wait to see whether the Federal Court and, if it goes to the Supreme Court on appeal, the Supreme Court will decide that we can send someone back to torture.

I am suggesting to the committee that it is not acceptable. In Europe, there is an absolute ban against ever sending anyone back to torture.

Ms. Jackman: New Zealand practices that as well.

Mr. Waldman: Canada, which prides itself on being a country that respects human rights, is proposing to violate one of the most important human rights conventions that it has signed since World War II, the convention against torture. Article 3 expressly prohibits removal back to torture. The committee criticized Canada for doing that. It is an embarrassment to me as a Canadian citizen to see that our government is prepared to ignore an international obligation it has undertaken, which is to not send people back to torture.

This matter was confronted in the United Kingdom after the decision in the House of Lords to which Ms. Jackman referred. What they came up with — and it was criticized in the United Kingdom by human rights groups — is a better alternative to being tortured, namely, control orders. They passed legislation that said they could not send people back to torture, but if it is believed they are a threat to national security, an order that restricts their freedom of movement can be imposed upon them.

Senator Smith: Which is the country where you, and, you say, the Canadian government, assume this person will be tortured? Can you say?

Si l'on ne tient pas compte du cas de l'Iranien, où les faits peuvent être contestables, on peut affirmer très clairement qu'il ne fait absolument aucun doute que le gouvernement du Canada a décidé qu'il renverrait des personnes dans des pays où elles seront victimes de torture. Si mon client n'a pas été expulsé, c'est uniquement parce que la Cour d'appel fédérale a été saisie de sa cause. Il ne sera donc pas expulsé tant que la Cour d'appel n'aura pas déterminé si la Cour suprême du Canada a laissé ou non la porte ouverte à de telles expulsions dans l'arrêt *Suresh*.

Le gouvernement a indiqué très clairement, et c'est un fait reconnu dans ses conclusions écrites, que mon client serait torturé, mais on veut quand même le renvoyer dans son pays. On ne parle plus de situation hypothétique. Je ne peux même vous donner le nom de mon client. Il en est question dans les décisions de la Cour fédérale. Il s'agit de l'affaire *Sogi*.

Devant le Comité contre la torture, le gouvernement du Canada a dû répondre à des questions concernant son interprétation de l'arrêt *Suresh* qui est censé lui permettre de renvoyer des gens exposés à la torture. Le représentant du gouvernement du Canada a fait valoir qu'on ne l'avait encore jamais fait. Si on ne l'a pas encore fait, c'est uniquement parce que la Cour fédérale ne l'a pas permis. Il faut attendre pour voir si la Cour fédérale et la Cour suprême, dans le cas d'un appel éventuel, détermineront si nous pouvons expulser une personne vers un pays où elle sera torturée.

Je veux faire valoir au comité que de telles pratiques sont inacceptables. En Europe, il est absolument interdit de procéder à une expulsion dans ces circonstances.

Mme Jackman : C'est la même chose en Nouvelle-Zélande.

M. Waldman : Le Canada, qui se targue d'être un pays où les droits de l'homme sont respectés, se propose d'enfreindre l'une des conventions les plus importantes en la matière qui ait été signée depuis la Deuxième Guerre mondiale, soit la Convention contre la torture. L'article 3 de cette convention interdit explicitement l'expulsion vers un pays où la personne sera torturée. Le comité a blâmé le Canada à cet égard. En tant que citoyen canadien, c'est avec embarras que je constate que notre gouvernement est disposé à passer outre à l'un des engagements internationaux qu'il a pris, soit celui de ne pas renvoyer des gens vers un pays où ils seront torturés.

Cette question est venue sur le tapis au Royaume-Uni après la décision de la Chambre des lords à laquelle Mme Jackman a fait référence. La solution retenue, qui a déçu aux groupes de défense des droits de la personne au Royaume-Uni, est l'imposition de mesures de contrôle. Selon la loi adoptée, on ne peut pas renvoyer une personne dans un pays où elle sera torturée, mais s'il est convenu qu'elle constitue une menace pour la sécurité nationale, on peut lui imposer des mesures de contrôle restreignant sa liberté de mouvement.

Le sénateur Smith : Quel est le pays où vous croyez, tout comme le gouvernement canadien, d'après ce que vous nous avez dit, que cette personne serait torturée? Pouvez-vous nous le dire?

Mr. Waldman: It is in the *Sogi* decision. An official for the Government of Canada, when reviewing Mr. Sogi's case, concluded if he was sent back to India he was likely to be tortured. This has not been disputed by the Government of Canada. Despite that, the government said the national security required he be returned.

Ms. Jackman: They have made the same decision in respect of Jaballah and Mahjoub in Egypt and Hassan Almrei in Syria.

Senator Smith: I intend to keep an open mind on the matter to which you just referred. I am sure our staff will be able to get available information that is on the record. I think, on balance, Canada's record with regard to refugees is fairly generous. Maybe we are talking about some of the extreme cases.

If I go back to the days when I was an MP, I would have them knocking on my door every Saturday morning, and some of the claims people made on humanitarian grounds were transparently queue jumping and had no basis for reality. Maybe there was the odd one. I do not want to see us put into a straitjacket whereby we cannot deal with ones that do fall into the category and that do exist. When you look at the numbers, 26 to 28 since the beginning, and just 5 since this act we are dealing with came into existence, those are pretty modest.

Ms. Jackman: They are. The impact on the individuals is life changing and life destroying.

Senator Smith: Just out of curiosity, did Ernst Zündel's deportation trouble any of you? Did you think due process occurred?

Ms. Jackman: He was going to Germany.

Senator Smith: That was not my question.

Ms. Jackman: I do not think he would face a risk of torture. I think they handled Ernst Zündel's case completely wrongly.

I do not know why they used the security process. They could have let him go through the normal process and he could have been deported.

Senator Smith: How many years did it take?

Ms. Jackman: It took them a lot longer because of the way they used the process.

Senator Smith: Did the end result trouble you?

Ms. Jackman: Did the end result of a man going back to face prosecution in a democratic country trouble me? No, it did not.

Senator Stratton: We have individuals being held in solitary confinement for three years, and that leads you to ask why they have not been able to deal with this situation in a shorter time. Why does it keep going on? As you said, it could go on indefinitely.

M. Waldman : Vous parlez de l'arrêt *Sogi*. Après examen du dossier de M. Sogi, un responsable du gouvernement du Canada a conclu qu'il serait probablement torturé s'il était renvoyé en Inde. Le gouvernement du Canada n'a pas remis cette conclusion en cause. Malgré cela, le gouvernement a indiqué qu'il devait être expulsé pour des motifs de sécurité nationale.

Mme Jackman : Ils ont pris la même décision dans les cas de Jaballah et Mahjoub en Égypte et de Hassan Almrei en Syrie.

Le sénateur Smith : J'entends bien garder l'esprit ouvert quant aux questions auxquelles vous venez de faire référence. Je suis persuadé que nos collaborateurs seront en mesure d'obtenir l'information disponible figurant dans ces dossiers. J'estime que, tout compte fait, le Canada s'est généralement montré généreux à l'égard des réfugiés. Peut-être parlons-nous uniquement de certains des cas les plus extrêmes.

Je me souviens que lorsque j'étais député, on frappait à ma porte tous les samedis matins pour venir se plaindre notamment, pour des motifs humanitaires, de cas de resquillage au vu et au su de tous, sans fondement réel. Peut-être s'agissait-il de cas particuliers. Je ne veux pas que nous nous retrouvions dans un carcan qui nous empêchera d'aider les gens qui entrent effectivement dans cette catégorie. Lorsqu'on examine le nombre de causes, entre 26 et 28 depuis les tout débuts, et seulement cinq depuis l'entrée en vigueur de la loi que nous examinons, on ne peut pas parler d'une quantité astronomique.

Mme Jackman : Elles sont peu nombreuses, mais elles ont complètement changé et détruit la vie des personnes concernées.

Le sénateur Smith : Je serais seulement curieux de savoir si l'expulsion d'Ernst Zündel a préoccupé quelqu'un parmi vous? Croyez-vous qu'on a suivi les règles établies?

Mme Jackman : Il s'en allait en Allemagne.

Le sénateur Smith : Ce n'était pas ma question.

Mme Jackman : Je ne crois pas qu'il était exposé à un risque de torture. Je pense que le cas d'Ernst Zündel a été traité de façon totalement inappropriée.

Je ne sais pas pourquoi le processus de sécurité a été mis en branle. On aurait pu le laisser passer par le processus normal et il aurait pu être expulsé.

Le sénateur Smith : Combien d'années a-t-il fallu?

Mme Jackman : Le processus a été beaucoup plus long en raison des mécanismes utilisés.

Le sénateur Smith : Est-ce que le résultat final vous inquiète?

Mme Jackman : Est-ce que le fait qu'un homme soit renvoyé dans un pays démocratique pour faire face à des accusations m'inquiète? Non, pas du tout.

Le sénateur Stratton : Il y a des personnes qui sont gardées en isolement cellulaire pendant trois ans, ce qui nous amène à nous demander comment il se fait qu'il n'ait pas été possible de régler la situation plus rapidement. Pourquoi faut-il aussi longtemps? Comme vous l'avez dit, il n'y a aucune limite.

Do you know of any reason why it would take so long? It is a fundamental question, and it is not just Canada that is doing this, but also, apparently, Britain and other countries.

Ms. Jackman: It is just the Commonwealth countries. Spain, Germany and the rest of the European countries do not use this kind of system. It is as if the United States, England, Australia, New Zealand and Canada all jumped on the bandwagon and copied each others' laws. However, it is not happening in other countries.

Senator Stratton: Why is there that length of time?

Ms. Jackman: For example, in Mr. Almrei's case, the security certificate was imposed in October. He was detained and the certificate was upheld in November/December 2001, right after September 11. The delay has been the time it has taken the government to make a decision about whether to deport him to torture. They made a decision. We went to Federal Court because he would be tortured. The minister conceded there were mistakes in the process. It went back to be considered a second time. The minister made a decision a second time to return him to torture. We brought that before Federal Court. The court looked at it, quashed the decision and sent it back. He is going through the third time for the minister to decide whether to return him to torture because the minister made mistakes every time. It is not his fault.

Mr. Waldman: The fundamental reason is it is tied to the process, but what is underlying it all is we are talking here albeit about a small number of people, but these are the extreme cases, and as we all know, democracies are measured by how they treat the most difficult cases, not the easy ones. The problem with these cases is we are talking about people who are terrified to return to their countries because of their fear of torture. As Ms. Jackman said, my client, Sogi, has been in detention in Montreal, in a holding centre, for over three years. He is very uncomfortable, but when faced with the alternative of going back to be tortured, he would rather sit in that holding centre. Until we get a final resolution from the Supreme Court of Canada or the Federal Court of Appeal as to whether it is possible to send people back to torture, they will sit in detention for years, because that is the first issue.

The Supreme Court of Canada decided *Suresh*, and we all assumed that *Suresh* meant you cannot send people back to torture. However, we were wrong. The government interpreted one sentence in that case to mean there might be some exceptional circumstances where we cannot rule it out. They have tried in the last three years to drive a truck through this tiny exception that the Supreme Court of Canada suggested might exist.

The first thing that has to happen is we as a society, either through the courts or through the government process, have to decide whether we will follow the example of countries like the

Pouvez-vous nous donner au moins un élément expliquant la lenteur du processus? C'est un problème fondamental qui se pose non seulement au Canada, mais aussi, semble-t-il, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays.

Mme Jackman : Cela se limite aux pays du Commonwealth. L'Espagne, l'Allemagne et les autres pays européens n'utilisent pas ce genre de système. C'est comme si les États-Unis, l'Angleterre, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada avaient tous décidé de suivre le courant et de se donner tous les mêmes lois. Cependant, les choses se passent différemment dans les autres pays.

Le sénateur Stratton : Pourquoi est-ce aussi long?

Mme Jackman : Par exemple, dans le cas de M. Almrei, le certificat de sécurité a été délivré en octobre. Il a été gardé en détention et le certificat a été maintenu pour les mois de novembre et décembre 2001, soit juste après le 11 septembre. Ce délai d'attente correspond au temps nécessaire au gouvernement pour décider s'il serait expulsé et exposé à la torture. Une décision a été rendue. Nous avons saisi la Cour fédérale de cette affaire parce que nous savions qu'il serait torturé. Le ministre a reconnu qu'il y avait eu des erreurs dans le processus. L'affaire a donc été examinée de nouveau. Pour une deuxième fois, le ministre a décidé de l'expulser malgré les risques de torture. Nous en avons saisi la Cour fédérale. Après examen du dossier, la Cour a annulé la décision et renvoyé l'affaire au ministre. C'est donc la troisième fois que le ministre doit trancher dans ce dossier parce qu'il commet des erreurs à chaque occasion. Ce n'est pas la faute de l'intimé.

M. Waldman : La raison fondamentale est reliée au processus, mais à la base de tout cela, même si un petit nombre de gens sont en cause, il faut considérer qu'il s'agit de cas extrêmes et, comme nous le savons tous, les démocraties sont évaluées en fonction de leur capacité à traiter les cas les plus difficiles, et non les plus faciles. En l'espèce, nous parlons de gens qui sont terrifiés à la perspective de retourner dans leurs pays parce qu'ils craignent d'être torturés. Comme Mme Jackman l'a indiqué, mon client, Sogi, est détenu à Montréal dans un centre de surveillance depuis plus de trois ans. Il n'est pas du tout à son aise, mais plutôt que de retourner chez lui pour être torturé, il préfère encore demeurer au centre de surveillance. Tant que nous n'aurons pas une décision définitive de la Cour suprême du Canada ou de la Cour d'appel fédérale quant à la possibilité de renvoyer ces gens vers un pays où ils seront torturés, la détention pourrait se poursuivre pendant des années, parce que c'est la principale question à régler.

La Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Suresh*, qui nous a tous laissés croire qu'on ne pouvait pas envoyer des gens à la torture. Toutefois, nous avions tort. Selon l'interprétation du gouvernement, il y a une phrase dans cet arrêt qui permettrait de le faire dans des circonstances exceptionnelles. Au cours des trois dernières années, on a voulu excuser d'énormes abus en invoquant cette très petite exception que la Cour suprême du Canada a laissée entrevoir.

La première chose qu'il faut faire en tant que société, que ce soit par les tribunaux ou par les gouvernements, c'est de décider si nous voulons suivre l'exemple des pays comme le Royaume-Uni,

United Kingdom, where they say, “We will not send people back to torture and we have to look for an alternative when we are dealing with this small group of people that are of concern,” or will we abrogate our international obligations and send people back to torture. When that issue is resolved, I suggest that will speed up the process.

Ms. Jackman: I do not think it will, because right now the government is admitting people will be subjected to torture and is saying it will use “exceptional circumstances” and send them back anyway.

If we succeed before the courts with the argument that they cannot be returned to torture because it is an absolute prohibition, then the minister’s officials will say they will not be subjected to torture, even though the documentary evidence would support an opposite finding. Once they close the door to returning them, we will end up before the courts again. You cannot avoid the judicial process. I wish we could. It is terrible.

Senator Stratton: I can understand that, and I guess that is a given. These people are described as “of concern,” and it would appear that they must be because they have been held so long. Otherwise, why would they be held? That is the underlying question, that if these people are of concern, then perhaps there is something there. The underlying implication is there is something there we may not be able to prove; ergo, we will deal with it by delay. You people delay the process by saying “You cannot do this, you cannot deport,” and the government is saying, “Yes, but these people are of concern. We will not just let them go free.” You cannot.

I am not sure if this is accurate, but surely, if after three years they are still saying those people are of concern, then maybe they are. Maybe there is an issue that needs to be dealt with. That is my concern.

Ms. Jackman: A Canadian ambassador at a dinner I was at in Santiago, Chile, with a Canadian member of Parliament and some Chileans — we were talking about detention of political prisoners in Chile — said to Svend Robinson, who was also there, “These people would not be in jail in Chile if they had not done something.” Every person at that table, including Ricardo Lagos, who is now the President of Chile, had been in jail. He was saying that to a table full of people, including the head of the human rights commission, the head of the major democratic parties and Ricardo Lagos, a socialist, who had all been in jail. You have to be careful because it is a question of degree. I think sometimes that they pick on people — in fact, Paul Kennedy admitted it — and they profile them in order to have an impact on a community so that detention may not be necessary.

In the case of *Suresh*, for example, they believed he was a leader of the Tamil community. He was a leader in that community. It had a chilling effect on the Tamil community. They could have sat

qui disent: « Nous n'enversons personne à la torture et nous devons trouver une solution de rechange lorsque nous traitons de ce petit groupe d'individus suspects », ou encore si nous voulons nous soustraire à nos obligations internationales et envoyer des gens à la torture. Lorsque cette question sera réglée, je crois qu'on pourra accélérer le processus.

Mme Jackman : Je ne suis pas de cet avis, parce qu'à l'heure actuelle, le gouvernement reconnaît que des gens seront soumis à la torture et qu'il les renverra quand même en cas de « circonstances exceptionnelles ».

Si les tribunaux nous donnent raison parce que nous faisons valoir qu'ils ne peuvent être envoyés à la torture, parce que c'est absolument interdit, alors les fonctionnaires du ministre diront que ces gens ne seront pas soumis à la torture, même si la preuve documentaire laisse croire le contraire. Lorsqu'ils auront décidé de les renvoyer, nous finirons encore une fois devant les tribunaux. On ne peut pas éviter le processus judiciaire, comme je le souhaiterais. C'est terrible.

Le sénateur Stratton : Je peux comprendre cela, et j'imagine que c'est un fait admis. On dit que ce sont des personnes suspectes, et il semblerait qu'elles le sont puisqu'elles ont été gardées si longtemps. Sinon, pourquoi les aurait-on détenues? Voilà la question sous-jacente; si ces personnes sont suspectes, alors il y a peut-être anguille sous roche. Cela suppose qu'il y a quelque chose que nous ne sommes peut-être pas en mesure de prouver; par conséquent, nous abordons le problème en retardant les choses. Vous retardez le processus en disant: « Vous ne pouvez pas faire cela, vous ne pouvez pas déporter cette personne », et le gouvernement réplique: « Oui, mais ces personnes-là sont suspectes. Nous ne les laisserons pas en liberté ». Vous ne le pouvez pas.

Je ne sais pas si c'est juste, mais s'ils disent encore après trois ans que ces personnes sont suspectes, elles le sont peut-être. Il y a peut-être un problème auquel il faut s'attaquer. C'est là ce qui me préoccupe.

Mme Jackman : Au cours d'une réception à laquelle j'ai assisté à Santiago, au Chili, avec un député et quelques Chiliens — nous parlions de la détention des prisonniers politiques au Chili — un ambassadeur canadien a dit à Svend Robinson, qui était là également: « Ces personnes ne seraient pas en prison au Chili si elles n'avaient rien fait. » Or, chaque personne autour de cette table, y compris Ricardo Lagos, qui est aujourd'hui président du Chili, avait déjà été incarcérée. Il a tenu ces propos devant le chef de la commission des droits de la personne, le chef des principaux partis démocratiques et Ricardo Lagos, un socialiste, qui avaient tous fait de la prison. Vous devez vous montrer prudent, parce qu'il y a là une question de nuance. Je crois qu'ils s'en prennent parfois à certaines personnes — en fait, Paul Kennedy l'a admis — et qu'ils en établissent le profil pour avoir un impact sur une communauté, pour que la détention ne soit pas nécessaire.

Dans l'affaire *Suresh*, par exemple, ils ont cru qu'il s'agissait d'un dirigeant de la communauté tamoule. C'était un chef de cette communauté. L'affaire a eu un effet de refroidissement sur la

down with the Tamils and said, "Look, we do not want you to support the LTTE," instead of making him spend two and half years in the Don Jail to prove their point.

To a certain extent, I do not think the cases necessarily warrant detention. You have to look at other alternatives to keeping people in jail. You also have to look at why it is only non-citizens in jail. In Mr. Almrei's case, he was alleged to have contact with Mr. Al-Quisi, a Canadian citizen and a person of concern to CSIS. He has never been put in jail. He is of the same level of concern as Mr. Almrei. I do not buy it that they have to keep them in jail for all this time. I think that control orders or measures like that could address the concerns, depending on the degree of risk. Mr. Almrei had his risk reduced to the lowest possible in the Toronto West Detention Centre.

Mr. Waldman: I want to address your comment again. It is important, based upon what we learned from Arar, to do that.

As Ms. Jackman pointed out, one of the key facts in Mr. Arar's circumstance was that he was a Canadian citizen. A lot of material has been withheld. We know there was a conversation between an RCMP officer and someone in the U.S. authorities prior to Mr. Arar's deportation. Now, a lot of the conversation is blacked out, but parts of it were left unblacked, and one part that was left unblacked was "He is a Canadian citizen so we have to let him in." It is pretty clear to me that if Mr. Arar had not been a Canadian citizen, they would have considered the possibility of using a security certificate against him.

Just bear in mind what we now know as opposed to what we knew when he was arrested, and ask ourselves whether we can make the assumption that because the security services assume that someone, in their view, might be potentially dangerous, we can accept that assumption without question. Just recall what happened at the 9/11 commission in the United States, how they talked about there being major intelligence gaffes, and apply it to what we know about Mr. Arar. The government released documents today that we have been demanding be released.

Those documents basically say that Mr. Arar was not under investigation in Canada but was of interest because of his connections with others.

Having heard all of that, knowing that he is a Canadian, knowing that the Americans alleged he was a member of al Qaeda based on the Canadian information, which the Canadians said was not enough to charge him or even to investigate him, is it fair to assume that someone is dangerous just because the security services say so?

I have been dealing with Mr. Sogi for almost three years now. The government says he is a very dangerous person. All I have seen are newspaper reports and information about the organization that he says he belongs to. It does not give me a

communauté. Ils auraient pu s'asseoir avec les Tamouls et dire: « Écoutez, nous ne voulons pas que vous appuyiez les TLET », au lieu de l'incarcérer pendant deux ans et demi à la prison Don pour faire valoir leur point de vue.

Dans une certaine mesure, je ne crois pas que la détention est nécessairement justifiée dans tous les cas. Vous devez chercher des solutions de rechange à l'emprisonnement. Vous devez aussi vous demander pourquoi seuls des non-citoyens se retrouvent en prison. Dans le cas de M. Almrei, il aurait eu des contacts avec M. Al-Quisi, un citoyen canadien et une personne suspecte aux yeux du SCRS. Il n'a jamais été emprisonné. Il suscite le même degré d'inquiétude que M. Almrei. Je ne crois vraiment pas qu'ils doivent les garder en prison tout ce temps. Je crois que des mesures restrictives pourraient apaiser les inquiétudes, selon le degré de risque. Les risques que représente M. Almrei ont été réduits au plus bas niveau possible au Toronto West Detention Centre.

M. Waldman : J'aimerais faire suite à votre commentaire une fois de plus. C'est important de le faire, à la lumière de ce que nous avons appris de l'affaire Arar.

Comme Mme Jackman l'a fait remarquer, un des principaux aspects de l'affaire Arar, c'est qu'il s'agissait d'un citoyen canadien. Beaucoup de documents n'ont pas été divulgués. Nous savons qu'une conversation a eu lieu entre un agent de la GRC et un porte-parole des autorités américaines avant la déportation de M. Arar. Une grande partie de cette conversation a été censurée, mais d'autres parties ne l'ont pas été; on disait notamment « C'est un citoyen canadien, nous devons donc le laisser entrer ». Il est très clair pour moi que si M. Arar n'avait pas été citoyen canadien, on aurait envisagé la possibilité d'utiliser un certificat de sécurité contre lui.

Gardons à l'esprit ce que nous savons maintenant par rapport à ce que nous savions lorsqu'il a été arrêté et posons-nous la question suivante : parce que les services de sécurité estiment qu'une personne peut être dangereuse, pouvons-nous accepter cette hypothèse sans poser de questions? Rappelons-nous ce qui est arrivé à la commission du 11 septembre aux États-Unis, où on a parlé d'importantes erreurs des services de renseignement, et transposons cela à ce que nous savons de M. Arar. Le gouvernement a divulgué aujourd'hui des documents que nous avons réclamés.

Ces documents nous apprennent essentiellement que M. Arar ne faisait pas l'objet d'une enquête au Canada, mais qu'il suscitait un certain intérêt en raison de ses liens avec d'autres personnes.

Nous avons entendu tout cela; nous savons qu'il est Canadien, que les Américains ont prétendu qu'il était membre d'al-Qaïda, selon les renseignements canadiens, et que les Canadiens ont dit que ce n'était pas suffisant pour l'accuser ou même pour mener une enquête sur lui. Peut-on présumer qu'une personne est dangereuse seulement parce que les services de sécurité le prétendent?

Je m'occupe de M. Sogi depuis près de trois ans maintenant. Le gouvernement dit qu'il s'agit d'une personne très dangereuse. Tout ce que j'ai vu, ce sont des articles de journaux et des renseignements sur l'organisation dont il dit faire partie. Accepter

lot of comfort to accept that on its face, knowing that it has not been challenged in any process by anyone who is representing Mr. Sogi's interest.

There has been a process for the five people who are in detention now, but the people representing them believe it is fundamentally flawed because all this evidence has been evaluated in secret and no one representing the interests of these people, or even an independent person like an amicus, has been in the room to challenge the evidence. It really depends on the Federal Court judge or the immigration judge, depending on which process the government has used, being able to effectively challenge the evidence, which is not the role that we normally ascribe to judges and one that we believe is extremely difficult for them to assume. That does not give us a lot of confidence.

It is obviously true that CSIS believes these people are of serious concern, and some judge who has looked at the evidence CSIS has provided has accepted that, but there has not been anyone independent to challenge the evidence.

Senator Stratton: I thought the judge would have been independent.

Mr. Waldman: The judge's role is to make a decision.

Senator Stratton: I do not want to be argumentative, but there is a question that, it appears to me, is not being answered.

Mr. Brouwer: The security certificate procedure follows a process that we would never consider acceptable for Canadian citizens. Until we have a procedure that meets basic standards of due process that we demand for any Canadian citizen, we will not know whether there is a good reason to keep them in detention. There has to be a proper way to at least challenge the detention and force the government to provide full and fair evidence and then have an independent decision maker decide.

Ms. Jackman: You could formulate a set of common fairness rules. In the *Harkat* case, Justice Dawson has been very good in terms of testing the evidence. In *Suresh*, Justice Teitelbaum's way of testing the evidence was to cross-examine counsel for the minister — the lawyer, not a witness.

There is no common process. The Court of Appeal said that Parliament should institute a fair process. Maybe that could be recommended. If they are not intending to do it as a matter of fairness when an administrative tribunal did find it fair and the court does not, at least there could be a recommendation for standardized rules on what is fair.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Waldman, do we know what information was sent by the Canadian authorities to the Americans leading to Mr. Arar's detention?

Mr. Waldman: It is public information that a CD was sent with a lot of information on it. We do not know the specifics. It is on the public record, for example, that CSIS was conducting a national security investigation involving an alleged al Qaeda cell in Ottawa and that after 9/11 a decision was made to transfer a lot

ces preuves à première vue ne me satisfait pas beaucoup, en sachant qu'il n'y a eu aucune procédure où elles auraient pu être contestées par une personne représentant les intérêts de M. Sogi.

Il y a eu une procédure pour les cinq personnes qui sont détenues maintenant, mais les gens qui les représentent sont d'avis qu'il y a eu des erreurs fondamentales parce que toutes les preuves ont été évaluées en secret et qu'aucune personne représentant les intérêts de ces gens, ou même une personne indépendante comme un amicus, n'était dans la salle pour contester ces preuves. On s'en remet au juge de la Cour fédérale ou au juge de l'immigration, selon la procédure utilisée par le gouvernement, pour mettre les preuves en doute, ce qui n'est pas le rôle que nous attribuons habituellement aux juges, un rôle qui, à notre avis, leur est extrêmement difficile à assumer. Cela n'est pas très rassurant.

Il est clair que le SCRS croit que ces personnes sont très menaçantes, et un certain juge a examiné les preuves fournies par le SCRS et les a acceptées, mais il n'y avait pas de partie indépendante pour les contester.

Le sénateur Stratton : Je croyais que le juge était indépendant.

M. Waldman : Le rôle du juge est de rendre une décision.

Le sénateur Stratton : Je ne veux pas argumenter, mais il me semble qu'il y a une question à laquelle on n'a pas répondu.

M. Brouwer : Le certificat de sécurité est délivré à la suite d'une procédure que nous ne pourrions jamais considérer comme acceptable pour les citoyens canadiens. Tant que nous n'aurons pas une procédure conforme au principe d'application régulière de la loi que nous exigeons pour tout citoyen canadien, nous ne saurons pas si la détention de ces personnes est justifiée. Il faut une procédure pour pouvoir au moins contester la détention et forcer le gouvernement à fournir des preuves complètes et justes et pour que la décision soit prise par une partie indépendante.

Mme Jackman : Vous pouvez formuler un ensemble de règles d'équité communes. Dans l'arrêt *Harkat*, le juge Dawson a fait un excellent travail pour vérifier la preuve. Dans l'affaire *Suresh*, le juge Teitelbaum a fait cette vérification en contre-interrogeant l'avocat du ministre — l'avocat, et non un témoin.

Il n'y a pas de procédure commune. La Cour d'appel a dit que le Parlement devait établir une procédure équitable. Une recommandation pourrait être faite en ce sens. S'ils n'ont pas l'intention de le faire par souci d'équité, lorsqu'un tribunal administratif juge la procédure équitable et que la cour n'est pas de cet avis, on pourrait au moins recommander l'adoption de règles normalisées sur ce qui est équitable.

Le sénateur Lynch-Staunton : Monsieur Waldman, savons-nous quels sont les renseignements que les autorités canadiennes ont envoyés aux Américains et qui ont conduit à la détention de M. Arar?

M. Waldman : Il a été dit publiquement qu'un disque compact comportant beaucoup de renseignements a été envoyé. Nous ignorons les détails. Il a été reconnu officiellement, par exemple, que le SCRS menait une enquête de sécurité nationale relativement à une soi-disant cellule d'al-Qaïda à Ottawa et,

of the investigations that might lead to criminal charges from CSIS to the RCMP. A unit called “O Canada” was formed under the control of the RCMP, with representatives from the OPP and the Ottawa Police Service. There was a national security investigation involving other individuals, to which Mr. Arar was peripheral. He was seen with one of the individuals and, as a result, a lot of information concerning him was sent to the United States.

We do not have the details of all that was sent, but it has been confirmed that it was a great deal of information.

Senator Lynch-Staunton: I do not want to take sides, but you called it “misinformation” at the beginning. If we do not know what the information was, how can we call it “misinformation?”

Mr. Waldman: I do not know that I said “misinformation.”

Senator Lynch-Staunton: Misleading information?

Mr. Waldman: It was misleading, clearly.

Senator Lynch-Staunton: If you do not know what it was, how can you come to that conclusion?

Mr. Waldman: We know that based upon on that information, the Americans concluded that Mr. Arar was a member of al Qaeda, while the Canadian authorities said they did not have enough information to charge him or even to warrant making him the subject of an investigation.

Senator Lynch-Staunton: Have we seen what information the Americans had?

Mr. Waldman: In testimony today, Mr. Graham made it clear, and it has come out in the documents we have seen, that the Americans based their decision only on Canadian information. If the information that was the basis for the Americans’ opinion that Mr. Arar was a member of al Qaeda was not even enough for him to become the target of an investigation here and deemed him only a subject of interest because he was seen with others whom it was thought might be members, clearly there is a problem with the conclusions that the Americans reached with respect to that information. However, in either case it raises the issue that I spoke to before Ms. Jackman arrived. When we share information with regimes and governments that have views different from ours with respect to human rights, what safeguards do we have to establish to ensure that it does not lead to an abuse of the human rights of Canadian citizens?

Senator Lynch-Staunton: I cannot dispute that.

Some time after Mr. Arar’s return, the Government of Canada announced that it had reached an agreement with the United States that there would be no unilateral removal of a Canadian citizen from the United States without Canadian input or

après le 11 septembre, il a été décidé de transférer du SCRS à la GRC bon nombre d’enquêtes pouvant conduire à des accusations criminelles. Une unité appelée « O Canada » a été mise sur pied sous la direction de la GRC, dont faisaient partie des représentants de la police provinciale de l’Ontario et du service de police d’Ottawa. On menait une enquête de sécurité nationale relativement à d’autres individus auxquels M. Arar a été associé. Il a été vu avec l’un de ces individus et, par conséquent, de nombreux renseignements sur lui ont été envoyés aux États-Unis.

Nous ne savons pas exactement tout ce qui a été envoyé, mais il a été confirmé qu’il y avait beaucoup d’informations.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je ne veux pas prendre partie, mais vous avez parlé de « mésinformation » tout à l’heure. Comment pouvons-nous parler de mésinformation si nous ne savons pas quelle était cette information?

M. Waldman : Je ne crois pas avoir utilisé le mot « mésinformation ».

Le sénateur Lynch-Staunton : Une information trompeuse?

M. Waldman : C’était clairement une information trompeuse.

Le sénateur Lynch-Staunton : Si vous ne savez pas quelle était cette information, comment pouvez-vous en arriver à cette conclusion?

M. Waldman : Nous savons qu’à la lumière de cette information, les Américains ont conclu que M. Arar était membre d’al-Qaïda, tandis que les autorités canadiennes ont affirmé ne pas avoir suffisamment d’information pour l’accuser ou même pour justifier la tenue d’une enquête à son sujet.

Le sénateur Lynch-Staunton : Avons-nous vu quels étaient les renseignements qu’avaient les Américains?

M. Waldman : Dans son témoignage aujourd’hui, M. Graham a clairement indiqué que les Américains ont fondé leur décision uniquement sur les renseignements canadiens, ce qui a été confirmé dans les documents que nous avons vus. Si l’information sur laquelle se sont fondés les Américains pour conclure que M. Arar était membre d’al-Qaïda n’était pas suffisante pour justifier la tenue d’une enquête à son sujet et qu’elle faisait de lui seulement un sujet d’intérêt, parce qu’il avait été vu avec d’autres personnes qui pouvaient être des membres d’al-Qaïda, on peut douter des conclusions que les Américains ont tirées à la lumière de cette information. Quoi qu’il en soit, cette affaire nous ramène à la question dont j’ai parlé avant l’arrivée de Mme Jackman. Lorsque nous partageons des renseignements avec des régimes et des gouvernements qui n’ont pas les mêmes vues que nous au chapitre des droits de la personne, quelles mesures de protection devons-nous mettre en place pour nous assurer que ce partage d’information ne mène pas à la violation des droits des citoyens canadiens?

Le sénateur Lynch-Staunton : Je ne peux réfuter cet argument.

Quelque temps après le retour de M. Arar, le gouvernement du Canada a annoncé qu’il avait conclu un accord avec les États-Unis pour qu’il n’y ait plus aucun renvoi unilatéral d’un citoyen canadien des États-Unis sans que le Canada ne soit

consultation. A witness before this committee confirmed that and was to send us a copy of that agreement. I do not believe we have received it yet.

Are you aware of that agreement? If so, can you tell us how firm and binding it is, if at all?

Mr. Waldman: I can give you some background. After Mr. Arar returned to Canada there was an outcry for a public inquiry. I know this because I have been reviewing cabinet documents in preparation for cross-examination of witnesses later this week. The government developed a three-part strategy: The SIRC review of CSIS, the commission for public complaints review by Ms. Heafey, and an agreement with the United States.

It is interesting that in the PCO documents there are subtle changes in the approach. Some of the documents said that prior to the deportation of a Canadian citizen the Canadians wanted to approve it. Ultimately, all they were able to achieve in the understanding was that there would be consultation. According to the government's own documents, this has no legal effect because it is not a treaty; it is just an understanding.

The ambassador to Canada, Mr. Cellucci, made it absolutely clear that the United States reserves the right to make a decision to deport a Canadian citizen again if they deem it in their national interest to do so. This agreement does not protect Canadians from being deported by the Americans. It only provides that there will be some form of consultation before the Americans make a decision.

That is important to note.

It is also important to note that information sharing does not only affect people like Mr. Arar who live in the United States. Information sharing can result in Canadians being detained in countries other than the United States, as evidenced by Ms. Jackman's client, Mr. Nureddin, who was detained in Syria and subjected to abuse as a result of information that originated from Canada.

When dealing with the problem of information sharing, we cannot just focus on the United States as being the recipient of the information. First, two issues emerge. Once we have released information to the United States, it can be shipped by the Americans to who knows who. That has happened. The second issue is we can ship the information directly to another country. Information sharing is not only with the United States. The question is, when we share information with a country that does not respect human rights in the way that we do, how do we protect Canadian citizens who are the subject of the information from being subjected to abuse?

I have a client who is the subject of a national security investigation because he was seen filming the CN Tower. This became something of a case last year. An investigation was commenced because people complained. It may have been a legitimate investigation initially, but at some point in the process

consulté. Un témoin qui a comparu devant le comité a confirmé cet accord et devait nous en envoyer une copie. Je ne crois pas que nous l'ayons reçue.

Êtes-vous au courant de cet accord? Le cas échéant, pouvez-vous nous dire dans quelle mesure il est contraignant?

M. Waldman : Je peux vous mettre en contexte. Après le retour de M. Arar au Canada, une enquête publique a été réclamée à grands cris. Je le sais parce que j'ai examiné des documents du Cabinet pour préparer le contre-interrogatoire des témoins plus tard cette semaine. Le Canada a mis sur pied une stratégie en trois volets : l'examen du SCRS par le CSARS, la commission pour l'examen des plaintes publiques par Mme Heafey et un accord avec les États-Unis.

Fait intéressant, on remarque des changements subtils d'approche dans les documents du BCP. Dans certains documents, on disait que la déportation d'un citoyen canadien devait être approuvée par le Canada. En bout de ligne, tout ce qu'on a pu obtenir dans le protocole d'entente, c'est que le Canada serait consulté. Or, selon les propres documents du gouvernement, ceci n'a aucun effet juridique parce qu'il ne s'agit pas d'un traité, mais d'un simple protocole d'entente.

L'ambassadeur des États-Unis au Canada, M. Cellucci, a dit très clairement que les États-Unis se réservent encore le droit de décider de déporter un citoyen canadien s'ils jugent que c'est dans l'intérêt national de le faire. Cet accord ne garantit pas que des Canadiens ne seront pas déportés par des Américains. Il ne fait qu'établir qu'il y aura une certaine forme de consultation avant que les Américains ne prennent une décision.

Cet aspect est important à retenir.

Il importe aussi de noter que le partage de renseignements ne touche pas seulement des gens comme M. Arar qui séjournent aux États-Unis. Ce partage peut entraîner la détention de Canadiens dans d'autres pays que les États-Unis, comme l'a montré le client de Mme Jackman, M. Nureddin, qui a été détenu en Syrie et a fait l'objet d'abus en raison de renseignements provenant du Canada.

Lorsqu'on parle du partage de renseignements, il ne faut pas croire que les États-Unis en sont les seuls destinataires. Deux scénarios sont possibles. Une fois que nous avons transmis des renseignements aux États-Unis, les Américains peuvent les transmettre à qui bon leur semble. C'est déjà arrivé. Par ailleurs, nous pouvons envoyer l'information directement à un autre pays. Nous ne partageons pas de l'information seulement avec les États-Unis. La question qui se pose est la suivante : lorsque nous partageons des renseignements avec un pays qui ne respecte pas les droits de la personne de la même manière que nous, comment pouvons-nous garantir que des abus ne sont pas commis à l'endroit des citoyens canadiens visés par cette information?

J'ai un client qui fait l'objet d'une enquête de sécurité nationale parce qu'il filmait la tour du CN. Cet incident a eu des suites l'an dernier. Une enquête a été entreprise parce que des gens se sont plaints. L'enquête pouvait être légitime au départ, mais il semble que des renseignements ont été envoyés à l'extérieur du Canada à

it would appear that information was sent outside of Canada. Even though in the end it was concluded that the allegations were not of a serious nature, the fact that the information was shared outside of Canada led to his arrest and detention in Egypt, where he was held blindfolded and chained for two weeks while being interrogated about information that came from Canada.

Problems arise not only when the information is sent to the United States. The problems with information sharing begin when you start sending information into cyberspace. Do we have control over who ultimately will see it, and should we be aware of the possible consequences if information gets into the hands of regimes that do not respect human rights?

Senator Lynch-Staunton: Could we remind the officials that we did ask for that agreement? It is important, now that we have received Mr. Waldman's clarification, that we actually see the text.

Senator Joyal: On your last answer, which came back to your first opening statement about seamless sharing of information, it strikes me that not all information is accurate. In other words, we live in a world of disinformation, of "règlements de comptes." If we are to share information, we have to be, to a point, satisfied that it is accurate. That seems to me to be the first precaution that we should take. Otherwise we expose people who have done nothing to be reproached for and put their lives in jeopardy. How can we assure ourselves before we share the information that it is accurate?

Second, even though we should not share all information with countries that do not have similar records to Canada's of protection with respect to human rights, the fact is, as you have said quite clearly, once the information is released, we have no further control over it.

To take your suggestion in its primary meaning, is there in fact not a permanent risk in any sharing of information in the present context? If so, is it part of what we have to live with as a "free society" in the context of information sharing agreements that Canada has with many of its partners?

Mr. Waldman: Your point is well taken. I do not know what the answer is. All I can tell you is that as a society we have to at least think about it and engage in a debate. When you read through the cabinet documents, it is very clear that there is this overriding concern that we have to continue to share information, especially with the United States, because we get more information from them than they get from us. It is extremely important that we be able to continue to share information about national security investigations with the Americans. I understand that.

un moment donné. Même s'il a été conclu que les allégations n'étaient pas graves, le fait que cette information a été partagée à l'extérieur du Canada a conduit à son arrestation et à sa détention en Égypte, où on lui a bandé les yeux et on l'a enchaîné pendant deux semaines, période durant laquelle on l'a interrogé sur des renseignements provenant du Canada.

Les problèmes surviennent non seulement lorsque l'information est envoyée aux États-Unis. Les problèmes liés au partage de renseignements commencent lorsque vous envoyez des informations dans le cyberspace. Savons-nous qui verra cette information au bout du compte, et devrions-nous savoir quelles pourraient en être les conséquences si l'information tombe entre les mains d'un régime qui ne respecte pas les droits de la personne?

Le sénateur Lynch-Staunton : Pourrions-nous rappeler aux représentants que nous avons effectivement demandé cet accord? Maintenant que M. Waldman nous a donné des précisions, il est important que nous prenions connaissance du texte.

Le sénateur Joyal : Concernant votre dernière réponse, qui porte sur le mécanisme intégré d'échange de renseignements que vous avez évoqué dans votre déclaration, je me rends compte que les renseignements ne sont pas tous exacts. Autrement dit, nous vivons dans un monde de désinformation et de règlements de compte. Si nous devons échanger des renseignements, nous devons être convaincus dans une certaine mesure qu'ils sont exacts. Cela m'apparaît comme la première précaution à prendre. Sinon, nous mettrions en péril des gens qui n'ont rien à se reprocher. Comment pouvons-nous nous assurer que les renseignements sont exacts avant de les échanger?

De plus, même si nous ne devrions pas collaborer à cet égard avec les pays qui n'ont pas la réputation du Canada en matière de protection des droits de la personne, il n'en demeure pas moins, comme vous l'avez dit assez clairement, que nous ne pouvons plus exercer aucun contrôle lorsque l'information est divulguée.

Si nous prenons votre proposition au pied de la lettre, l'échange de renseignements ne comporte-t-il pas en fait un risque permanent dans la situation actuelle? Dans l'affirmative, est-ce un aspect avec lequel nous devons composer comme « société libre » dans le cadre des ententes sur l'échange de renseignements que le Canada a conclues avec bon nombre de ses partenaires?

M. Waldman : Je prends bonne note de vos questions. J'en ignore les réponses. Je peux simplement vous indiquer que, comme société, nous devons au moins envisager cette question et la débattre. La lecture des documents du Cabinet vous montre très clairement que nous devons avant tout continuer à échanger des renseignements, particulièrement avec les États-Unis, parce que nous obtenons d'eux d'avantage d'information que nous leur en donnons. Il est extrêmement important que nous puissions continuer d'échanger avec les Américains des renseignements sur les enquêtes en matière de sécurité nationale. Je peux comprendre ce point.

However, what needs to happen, and what I believe is now happening as a result of the Arar case and other cases that have come to public attention, is we are asking precisely the question that you posed. How can we share information? If we share information and it causes harm, how do we deal with that?

I do not know what the answer is. To say that we cannot ever share information is clearly not reasonable, nor is it something that we could possibly accept. I believe that we have to try to find a balance. Acknowledging that we have to share information, we must insist that the authorities involved at least consider the risks that sharing of information will impose on Canadian citizens. We must insist that they put whatever reasonable controls they can on the information and that they evaluate at what point it would be appropriate or not to share information. As you said, there may be raw intelligence that might put someone at risk if it is sent to a certain regime, but it is completely unverifiable.

All I am saying is there has to be a debate, and we have to engage in a discussion as a civil society to determine precisely where we draw the line with respect to information sharing. There was a sense of shock after 9/11. The floodgates opened, and we just started sharing information without even thinking about the consequences.

Three years have passed, and now we have to say, "We need to share information, but when we do, what kinds of safeguards will we insist be imposed?" You may come up with a different conclusion than I. Clearly, it depends on where you put the balance.

Ms. Jackman: The question with information sharing is, for what purpose? Why do they need to give information? In Mr. Nureddin's case, it looked like they were sharing information in order to have him interrogated in another country, because he was asked the same questions about the same people and the same organizations in Syria that he had been asked by security officers in Canada.

We should not share information unless there is a purpose to it. It is as simple as that. If there is a concern about someone who is subject to an investigation, and that person is travelling and they think the individual may be meeting with someone, they can ask for a monitoring brief. They do not have to share information. They can say, "Keep us advised whom this person meets with if they meet anyone beyond their family." They will not be detained if that kind of a monitoring request is sent out to a state.

Unfortunately, that is not what they are doing. They are using every bit of speculation and gossip they have received about people and sending it off to other countries. I do not think there is any purpose served by doing that. It does not further our interests to have people tortured. It does not help the other country. If we are intending to charge them, charge them. We do not want Syria to charge them. It is not a fair process. These people are Canadians.

Cependant, il faut poser précisément la question que vous avez formulée, et c'est ce qui se produit, je crois, maintenant à cause de l'affaire Arar et des autres affaires qui ont été portées à l'attention du grand public. Comment pouvons-nous échanger des renseignements? Si l'échange de renseignements entraîne des préjugés, quelles mesures prenons-nous?

J'ignore les réponses à ces questions. Il est de toute évidence illogique d'affirmer que nous ne pouvons jamais échanger des renseignements; ce n'est pas quelque chose que nous pourrions éventuellement accepter. Je crois qu'il faut essayer de trouver un équilibre. Reconnaisant que nous devons échanger des renseignements, nous devons insister pour que les autorités à tout le moins envisagent les risques que cela entraînera pour les citoyens canadiens, prennent toutes les mesures de précaution raisonnables dans la mesure du possible et évaluent les circonstances justifiant l'opportunité d'échanger ou de ne pas échanger des renseignements. Comme vous l'avez indiqué, des renseignements bruts sont susceptibles de mettre en danger quelqu'un s'ils sont divulgués à un régime donné, mais c'est tout à fait invérifiable.

Je fais simplement valoir qu'il faut débattre de cette question dans la société civile pour encadrer précisément l'échange de renseignements. Les événements du 11 septembre nous ont bouleversés. Nous avons ouvert les vannes et nous avons simplement commencé à échanger des renseignements sans même songer aux conséquences.

Trois ans se sont écoulés depuis, et le temps est venu de se dire : « Il faut échanger des renseignements, mais le cas échéant, sur quelles mesures de précaution devons-nous insister? » Votre conclusion sera peut-être différente de la mienne. C'est clairement fonction du point où vous établissez l'équilibre.

Mme Jackman : Il faut se demander à quoi sert l'échange de renseignements. Pourquoi faut-il donner des renseignements? Dans l'affaire Nureddin, on échangeait, semble-t-il, des renseignements aux fins de l'interrogatoire dans un autre pays; que les autorités syriennes posaient à M. Nureddin les mêmes questions au sujet des mêmes personnes et des mêmes organisations que les responsables de la sécurité au Canada.

Nous ne devrions pas échanger de renseignements à moins qu'il y ait une raison de le faire. C'est aussi simple que cela. Si nous avons des doutes au sujet d'une personne qui fait l'objet d'une enquête et qui est en voyage, nous pouvons demander un rapport d'observation si nous pensons qu'elle rencontrera quelqu'un. Nous ne sommes pas tenus d'échanger des renseignements. Nous pouvons dire : « Indiquez-nous qui cette personne rencontre à part les membres de sa famille. » Il n'y aura pas de détention si une telle demande est transmise à un État.

Ce n'est malheureusement pas ce qu'ils font. Ils transmettent aux autres pays toutes les hypothèses et les rumeurs qu'ils ont obtenues au sujet de ces gens. Je ne pense pas que cela ait raison d'être. Il n'est pas dans notre intérêt que des gens soient torturés. Cela n'est d'aucune utilité pour notre pays. Si nous avons l'intention de mettre ces personnes en accusation, faisons-le. Nous ne voulons pas que ce soit la Syrie qui le fasse. Ce n'est pas équitable. Ce sont des citoyens canadiens.

Senator Joyal: My second question is about the role or the status of the judge in reviewing evidence that is presented as the basis of the security certificate.

Is it not true that the judge is put in the untenable position of being the interrogator and the arbitrator? In other words, a judge who has experience of security issues might lead a much more thorough investigation with the representative of the department or the Crown than one who happens not to have mastered such issues. He or she would be then more prone to believe what is shown to him or her, especially on the basis of “grounds to believe.” The test is on believable grounds, not on reasonable grounds. The two are different. A lawyer can determine the differences if he or she has to judge the evidence.

Have we not established a legal protection that has changed the nature of the legal system? That is why, to adopt the proposal of the British, as was stated by Senator Jaffer, we should have an appointed counsel to keep the judge as an arbitrator between competing interests, which would maintain the principles of the system. Otherwise, you make your decision on a roll of the dice. You do not know exactly how you will end up making a decision that is fair to everyone.

Mr. Brouwer: If I can just reply briefly from the CCR perspective, your point is exactly right and it leads to at least two conclusions. First, the review should be conducted by a more expert body like the Security Intelligence Review Committee. Even with a special prosecutor, you will still be before a Federal Court judge who may or may not have the experience necessary to weigh the evidence. There is also the need for independent counsel.

Apart from that, there is the issue that ties into your first question, which is the reliability of information and evidence. You were asking about evidence that we send out. There are also questions about information from other governments, many of which have particular agendas with respect to the person being investigated, that is used in security certificate proceedings. There, too, there is a real need for a thorough testing of the evidence. That cannot happen before the Federal Court without counsel.

Ms. Jackman: Senator Joyal and Senator Jaffer referred to the British system. It is the SIRC system. The British took it from us. Originally, it was the *Jahal* case. That case referenced the Federal Court, but they meant SIRC. That is the European Court of Human Rights decision. The British adopted our system. When you refer to the system, you should talk about it as the SIRC system.

Senator Joyal: For once, we invented something that the British imported from us.

My third question is about a statement by Mr. Brouwer about the so-called globalization of the fight on terrorism. It seems odd to me, and I have expressed it here, that when Canada comes to

Le sénateur Joyal : Ma deuxième question porte sur le rôle ou le statut du juge qui examine la preuve présentée à l'appui du certificat de sécurité.

Il n'est pas vrai que le juge se retrouve dans la position impossible d'agir à la fois comme interrogateur et arbitre? Autrement dit, un juge chevronné par rapport aux questions de sécurité pourrait exécuter une enquête beaucoup plus exhaustive de concert avec le représentant du ministère ou de la Couronne qu'un juge qui n'est pas expérimenté à ce chapitre. Le juge serait alors plus enclin à croire ce qu'on lui expose, particulièrement en ce qui concerne les « motifs ». Dans la version anglaise, c'est « believable grounds » qui constitue le critère et non pas « reasonable grounds ». Ce sont deux concepts différents. Un juriste peut établir la distinction s'il doit rendre un jugement sur la preuve.

N'avons-nous pas établi une protection juridique qui a modifié la nature du système judiciaire? C'est pourquoi, si nous adoptions la proposition britannique, comme l'a souligné le sénateur Jaffer, il faudrait désigner un conseiller pour que le juge joue le rôle d'arbitre entre les parties opposées, ce qui maintiendrait les principes du système. Sinon, la décision serait prise d'un simple coup de dé. Vous ne savez pas exactement comment vous parviendriez à rendre une décision équitable pour tous.

M. Brouwer : Si je peux simplement vous résumer le point de vue du CCR, je vous répondrai que votre argument est tout à fait valable et débouche sur au moins deux conclusions. Premièrement, l'examen devrait être exécuté par un organisme plus compétent, comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Même si un procureur spécial était désigné, l'affaire sera encore entendue par un juge de la Cour fédérale qui ne possède peut-être pas l'expérience nécessaire pour apprécier la preuve. Il faut également un conseiller indépendant.

Il y a également le point se rapportant à votre première question, c'est-à-dire la fiabilité de l'information et de la preuve. Votre question portait sur les éléments que nous divulguons. Il est également question de l'information provenant d'autres gouvernements, dont un bon nombre s'intéressent particulièrement à la personne faisant l'objet de l'enquête, et demandée aux fins des certificats de sécurité. Encore une fois, il faut vraiment disposer de critères exhaustifs pour apprécier la preuve. Sans un conseiller, cela est impossible devant la Cour fédérale.

Mme Jackman : Les sénateurs Joyal et Jaffer ont fait allusion au système britannique. Il s'agit de recourir à un CSARS. Les Britanniques nous ont copiés à cet égard. Initialement, c'était l'affaire *Jahal*. Il était question de la Cour fédérale, alors qu'il aurait fallu le CSARS. Il s'agit de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Les Britanniques ont adopté notre système. Lorsque vous faites allusion au système, vous devriez préciser qu'il s'agit du système inhérent au CSARS.

Le sénateur Joyal : Pour une fois, nous avons inventé quelque chose que les Britanniques ont adopté.

Ma troisième question porte sur les propos de M. Brouwer au sujet de la soi-disant mondialisation de la lutte contre le terrorisme. Il m'apparaît paradoxal — et je l'ai déjà indiqué

the conclusion that an immigrant is a threat to security, we — to use a vulgar expression — dump the matter in somebody else's lap. We do not want to touch that person.

If we are concerned about global security, we should be concerned about the fate of that person. That person should be dealt with somewhere in the global system. No one has come to us with a determination of the role that Canada should play in addressing the issue internationally. In other words, in a world where Canada will be more and more looking to immigration for a renewal of its labour force, where the doors will be more open in our country, the risk that we might have more cases of persons who might not be acceptable for security purposes will not diminish in the years to come. They will stay there.

We must ask what kind of world we wish to operate in on an immigration basis that would satisfy our need, not only for labour but also for security, and for a world whereby security is served by the other countries.

Ms. Jackman: There is a good example reported in the *National Post* on September 29, 2000, about how Osama bin Laden used Canada to prepare for his Paris trial. Mr. Adnani came to Canada as a refugee claimant, was caught and identified as a violent Islamist extremist. Canada could have charged him with criminal offences — theft, fraud and a number of different activities. Instead, Canada deported him to Bosnia, where he had acquired citizenship. He was at large until France convinced the Bosnians two or three years later to extradite him to face charges there. We were exporting an alleged violent extremist to be free to carry out those activities until some country took on its responsibility to prosecute him. Our international obligation in respect of criminal activities is to extradite or prosecute people, not set them free in another country. We are just exporting the problem, as Mr. Brouwer said.

For people facing torture, the reality is that you must put them under control orders in Canada. It must come to that. You cannot keep these people in jail. You can control them. When you think of it, once people are outed, how effective are they? Take Mr. Jaballah with the six kids; if the allegations against him were true, how effective is he now? He will live as a normal person taking care of his six kids. He cannot do anything else because CSIS is on to him and so is the international community, provided any of the information is true.

Mr. Brouwer: There is a set of UN Security Council resolutions talking about terrorism. The point continues to arise that the responsibility of states in a community of nations is extradition or prosecution.

What the Canadian government is trying to do with non-citizens they accuse of presenting a security threat is fundamentally irrational; it does not make sense.

ici — que, lorsque le Canada détermine qu'un immigrant constitue un danger pour la sécurité, nous — et j'utiliserai une expression familière — refilons l'affaire à quelqu'un d'autre. Nous nous en lavons les mains par rapport à cette personne.

Si nous nous préoccupons de la sécurité mondiale, nous devrions nous intéresser au sort de cette personne, qu'il faudrait traiter à l'aide d'un moyen quelconque dans le système mondial. Personne ne nous a indiqué le rôle que le Canada devrait jouer à l'égard de cette question sur le plan international. Autrement dit, dans un monde où le Canada comptera de plus en plus sur l'immigration pour renouveler sa main d'œuvre et accueillera davantage d'immigrants, il devra composer, au cours des années à venir, avec le risque que plus d'immigrants seront susceptibles de poser un problème en matière de sécurité. Ils demeureront là où ils sont.

En matière d'immigration, nous devons nous demander quel régime nous souhaitons pour satisfaire à nos besoins, non seulement au chapitre de la main-d'œuvre, mais également sur le plan de la sécurité, afin que celle-ci soit assurée par les autres pays.

Mme Jackman : Dans le *National Post* du 29 septembre 2000, on donne un bon exemple de la façon dont Oussama ben Laden s'est servi du Canada pour préparer son procès à Paris. M. Adnani a obtenu le statut de réfugié au Canada, où il a été appréhendé et identifié comme un violent extrémiste islamiste. Le Canada aurait pu l'accuser d'infractions criminelles — vol, fraude, et cetera. Il l'a plutôt expulsé à destination de la Bosnie, qui lui a accordé la citoyenneté. Il a été en liberté jusqu'à ce que, deux ou trois ans plus tard, la France convainque les Bosniaques de l'extrader pour qu'il puisse être mis en accusation en France. Nous avons expulsé un extrémiste soupçonné de violence qui pouvait ainsi exécuter ses activités jusqu'à ce qu'un pays assume ses responsabilités et intente des poursuites contre lui. En vertu de nos obligations internationales, nous devons extraditer ou poursuivre les personnes qui commettent des actes criminels, et non les remettre en liberté dans un autre pays. Nous ne faisons qu'exporter le problème, comme l'a indiqué M. Brouwer.

En ce qui concerne les gens qui risquent la torture, vous devez les assujettir à des mesures restrictives au Canada. C'est la solution qui s'impose. Vous ne pouvez pas les incarcérer. Vous pouvez cependant leur imposer de telles mesures. Dans le fond, à quoi peuvent-ils servir alors? Prenez l'exemple de M. Jaballah et de ses six enfants. Si les accusations dont il faisait l'objet s'étaient avérées, à quoi peut-il servir aujourd'hui? Il mène une vie normale, s'occupant de ses six enfants. Il est restreint dans ses activités parce que le SCRS l'a à l'œil tout comme la communauté internationale, à condition, naturellement, que l'information le concernant soit vraie.

M. Brouwer : Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont porté sur le terrorisme. On continue de faire valoir que les membres de la communauté internationale doivent recourir à l'extradition et aux poursuites.

Le gouvernement canadien prend des mesures absolument irrationnelles à l'égard de non-citoyens qu'il accuse de présenter une menace pour la sécurité. C'est illogique.

Senator Joyal: Would you suggest that we change the legislation to set a context in which a person who has been dealt with as a security risk would be on a list to be revised regularly by the court? If Mr. or Ms. X, after a certain number of years seems to have resumed a normal life, then the court would review the conditions for the release of that person. We would have to clearly state the regime under which the court would operate so that there is a well-defined system that we must implement to ensure we address our obligation, nationally and internationally, and to maintain security at both levels.

Mr. Waldman: In the U.K. system, orders are automatically reviewed on a 12-month basis. The Anti-terrorism Act has similar provisions, but in the U.K. they are far broader. You can detain people in Canada under the Anti-terrorism Act if there are reasonable grounds to believe that they are about to commit an offence. In the U.K., in cases where they do not believe that they are about to commit an offence but that they are a danger to national security, they can be put under control orders.

How far we go depends on what Parliament thinks is necessary.

The point is, however, we are better fulfilling our obligations internationally when we deal with the problem as opposed to shipping it off somewhere else. Dealing with the problem can mean prosecution or extradition, or, if there is no evidence to make that possible, put people under some kind of order whereby we keep them under surveillance to ensure they will not be able to engage in Canada or anywhere else in the type of activity that poses a threat to national security. In trying to ship the problem to some other country we are not fulfilling our international obligations.

Mr. Brouwer: You mentioned participation in a group that is on a list. It is an issue that a number of people have raised before you and I believe I did as well, but we do have real concerns about how a group gets onto that list, which groups get onto that list, and also, within the context of immigration security, what membership in a group on that list actually means. At the moment, it is very broad and includes humanitarian work, which is clearly inappropriate.

Senator Jaffer: One of my questions arises from what my colleague, Senator Joyal, was saying about Canada's process being an adversarial one compared to, say France, where it is an investigative process. Obviously that is where, from what I hear especially Ms. Jackman saying, the judges come unstuck, because they are not used to an investigative process. It would be useful for us to hear from your experience how judges are managing the switch. They have not received training. Part of judges' training is

Le sénateur Joyal : Proposeriez-vous que nous changions la loi pour établir une liste où figurerait le nom des personnes considérées comme une menace à la sécurité, liste qui serait révisée par un tribunal à intervalles réguliers? Si, après plusieurs années, telle personne semble avoir repris une vie normale, le tribunal pourrait alors revoir les conditions qui lui ont été imposées. Il faudrait préciser le régime dont disposerait le tribunal pour que des règles bien définies puissent être mises en œuvre afin garantir que nous respectons nos obligations nationales et internationales, et que nous assurons la sécurité sur ces deux plans.

M. Waldman : Au Royaume-Uni, le tout est examiné systématiquement tous les 12 mois. Les lois antiterroristes de nos pays sont similaires, mais celles du Royaume-Uni ont une portée plus grande. Au Canada, vous pouvez détenir une personne en vertu de Loi antiterroriste s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est sur le point de commettre une infraction. Au Royaume-Uni, si les autorités ne croient pas qu'une telle personne est sur le point de commettre une infraction mais si elles sont d'avis qu'elle constitue une menace pour la sécurité nationale, elles peuvent lui imposer des mesures restrictives.

La mesure de notre action est fonction de ce qui est jugé nécessaire par le Parlement.

Cependant, il n'en reste pas moins que nous nous acquittons mieux de nos obligations internationales lorsque nous nous attaquons au problème au lieu de laisser quelqu'un d'autre s'en occuper. S'attaquer au problème peut signifier recourir aux poursuites ou à l'extradition, ou encore, si la preuve ne permet pas si l'une ou l'autre de ces deux solutions, assujettir les personnes à des mesures de contrôle pour nous assurer qu'elles ne pourront pas mener, au Canada ou ailleurs, des activités susceptibles de représenter une menace à la sécurité. Nous esquivons nos obligations internationales en essayant de refiler le problème à un autre pays.

M. Brouwer : Vous avez évoqué l'appartenance à un groupe fichée. C'est un point qu'ont fait valoir plusieurs témoins devant vous, et je crois que je l'ai fait également, mais nous nous interrogeons beaucoup sur les motifs justifiant qu'une organisation figure sur la liste, sur les organisations qui sont fichées et sur le sens qu'implique vraiment l'expression « appartenance à une organisation » dans le contexte de la sécurité en matière d'immigration. Actuellement, ladite liste est très exhaustive puisqu'elle englobe les organisations d'aide humanitaire, ce qui est tout à fait inacceptable.

Le sénateur Jaffer : L'une de mes questions découle des propos de mon collègue, le sénateur Joyal, au sujet du système accusatoire du Canada par rapport à celui de la France, notamment, qui repose sur l'enquête. D'après ce qu'a fait valoir Mme Jackman particulièrement, c'est de toute évidence là que les juges rencontrent un obstacle insurmontable parce qu'ils ne sont pas habitués au système reposant sur l'enquête. Il serait utile que nous sachions comment, d'après vous, les juges gèrent une telle

becoming lawyers and part of a process; and our process is not an investigative one.

Ms. Jackman: The system is changing in the Federal Court and becoming fairer because Justice Lutfy and Justice Noël were appointed to the bench, both having been independent counsel at the SIRC. Therefore they knew how the system worked. The Federal Court process existed for 12 years. Judges were not examining witnesses. They might just read affidavits. If they did examine, they cross-examined the lawyer, not witnesses. It was only when two judges came onto the bench who actually had experience of a fair process that the court started to address it. I believe the lack of experience makes a big difference. There is hope now in the Federal Court with ongoing internal training. Maurice Archdeacon, the man I talked about as the guru on how to make a fair process out of a secret one, is now acting as a consultant to the Federal Court.

There are some efforts at change, but it came not from any training of the judges but because two judges happened to be appointed who had experience in how it could work properly.

Senator Jaffer: The other question is why did the government go from the SIRC process to the Federal Court? Do you know what their reasoning was?

Ms. Jackman: I believe they were trying to cut out stages. Under the SIRC process, you could go from SIRC to the Federal Court to review the decision. They were trying to go from the administrative decision — the person is a risk, the minister signs the certificate — straight to Federal Court to cut out that middle body. In that sense, it is more efficient. However, there are ways to structure it, such as making SIRC bigger. SIRC did travel to cities to hold hearings on these kinds of cases, because they previously heard foreign, national and permanent resident cases.

There are only five members on SIRC so you would have to enlarge it to make it more efficient. The government's concern would be that they do not want people to be able to go to court for review, which you have to do and would only be fair after the SIRC process. You would not be able to cut that step out were SIRC hearing them, although even without SIRC and it just being the one level in Federal Court, if you look at the history of any of these cases, they are so complicated an legalistic because in most of them we are talking about the ultimate result being removal to torture. As counsel for the defence, we take whatever legal steps we can to defend people if we think they will be tortured back in their home country.

transition. Ils n'ont reçu aucune formation. Ils ont acquis une partie de leur formation lorsqu'ils étaient avocats et utilisaient la procédure. Notre procédure n'est pas fondée sur l'enquête.

Mme Jackman : Le système évolue au sein de la Cour fédérale et devient plus équitable parce que les juges Lutfy et Noël ont été nommés à la magistrature, les deux ayant été des procureurs indépendants au SCARS. Ils savent donc comment fonctionnait le système. La procédure au sein de la Cour fédérale est en vigueur depuis 12 ans. Les juges n'interrogeaient pas les témoins. Ils pouvaient simplement lire les affidavits. Ils pouvaient éventuellement contre-interroger l'avocat, mais ils n'interrogeaient pas les témoins. C'est uniquement lorsque deux juges au courant de la procédure équitable ont été nommés à la magistrature que la Cour a commencé à changer sa façon de faire. Je pense que la principale raison était le manque d'expérience à cet égard. On espère maintenant qu'une formation interne permanente sera donnée à la Cour fédérale. Maurice Archdeacon, l'homme que j'ai qualifié de spécialiste capable de donner une procédure équitable à un procès secret, est maintenant consultant à la Cour fédérale.

Certains efforts favorisent le changement, mais ils ne sont pas imputables à la formation des juges mais au fait que deux nouveaux juges savaient comment le tout pouvait se dérouler correctement.

Le sénateur Jaffer : Mon autre question est la suivante : pourquoi le gouvernement est-il passé du CSARS à la Cour fédérale? Quel a été le motif?

Mme Jackman : Je pense, qu'on essayait de réduire les étapes. Lorsque l'affaire était entendue devant le CSARS, la Cour fédérale pouvait réviser la décision prise par ce comité. On essayait de passer directement d'une décision administrative — la personne pose un risque et le ministre signe le certificat — à la Cour fédérale sans qu'il n'y ait une étape intermédiaire. C'est plus efficace sur ce plan. Cependant, il existe des façons de structurer le tout, notamment en augmentant le CSARS. Les membres du CSARS se rendaient dans différentes villes pour tenir les audiences afin d'entendre ces genres d'affaires, parce qu'ils étaient saisis auparavant des affaires portant sur les ressortissants étrangers et les résidents permanents.

Le CSARS ne compte que cinq membres. Il faudrait donc l'augmenter pour qu'il soit plus efficace. Le gouvernement souhaiterait vivement que les gens ne puissent pas obtenir une révision judiciaire de la décision les concernant, ce qui s'impose et ce qui n'est qu'équitable après la décision rendue par le CSARS. Que le CSARS entende ou non ces affaires, vous ne pourriez pas éliminer cette étape, et ce n'est que le premier niveau à la Cour fédérale; si vous examinez l'historique de n'importe quelle de ces affaires, vous constatez qu'elles sont si complexes sur le plan juridique, parce que, dans la plupart des cas, il s'agit de renvoyer quelqu'un à la torture. Comme avocats de la défense, nous prenons toutes les mesures juridiques possibles pour défendre nos clients si nous croyons qu'ils seront torturés s'ils sont renvoyés dans leur pays d'origine.

Therefore I do not think the SIRC process would be any more time consuming — and I do not think it was in the past — than is the present process. I applied a month ago for the court to expedite a review of a detention decision. It is another person in jail for four years on regular detention reviews. I have not heard back from the Federal Court. I could file a habeas corpus with the Ontario Superior Court on a Friday and have it heard on the Monday. The Federal Court is not equipped to deal with these kinds of cases. They do not have priorities or enough judges. It is not like the criminal courts that respond immediately and you have duty judges in a courtroom who hear things on an emergency basis. Federal Court is not set up like that.

Senator Jaffer: We have talked about what is happening in the U.K. They do not have the Charter. Does the Charter help you at all in your work?

Ms. Jackman: I wrote a paper I can provide to the committee in which I talked about how the Charter has not been as effective as it should be. A kind of double standard has developed. The Charter does help in our work, but the starting point for Charter analysis is the status of the person in Canada. That is used, I believe, to minimize the importance of rights.

For example, in the *Ahani* decision in the Court of Appeal, the judges said that section 7 of the Charter was not breached by the fact that there was no habeas corpus, no bail, nothing, for an indefinite period. The basis for that was that section 7 had to be looked at in light of the fact that he was not a citizen. Detention is a deprivation of liberty. It is a deprivation of a human right, not a citizen right. It is not a civil liberty but a human right. The Charter is not as effective as it could have been or should have been.

Citizenship makes a difference when you are talking about staying in Canada or leaving. Certainly it does and it must. However, when you are talking about detaining or torturing a person, citizenship should not matter. That is a human right and an important one, so the Charter is not as effective as it could be. We use it, we will keep using it, and hopefully courts will make the protections broader as time goes on.

Senator Jaffer: I understood the three of you spoke about how in the immigration courts there is the expert testimony of what happens, for example, in Palestine or Egypt. Does that not happen in Federal Court as well?

Mr. Waldman: From our understanding of the secret hearings, and obviously we do not have knowledge as to what goes on, we have certainly been led to believe that that is not part of it. Therefore it would only come out in the public hearing to the extent that we as counsel for the person try to bring it out.

Par conséquent, je ne crois pas que le processus du CSARS prenne plus de temps que l'actuel processus — et je ne crois pas que ce fut le cas, dans le passé. Il y a un mois, j'ai demandé que la cour accélère la révision d'une décision en matière de détention. Voilà une autre personne en prison pour quatre ans en attendant la révision ordinaire de sa détention. Je n'ai pas eu de nouvelles de la Cour fédérale. Je pourrais déposer un habeas corpus auprès de la cour supérieure de l'Ontario le vendredi et avoir la réponse dès le lundi suivant. La Cour fédérale n'est pas organisée de manière à traiter ce genre de cas. Elle n'a pas les priorités voulues ou le nombre requis de juges. Ce n'est pas comme les cours criminelles qui réagissent tout de suite et dans lesquelles des juges sont de service pour entendre les causes d'urgence. Ce n'est pas ainsi qu'a été établie la Cour fédérale.

Le sénateur Jaffer : Nous avons parlé de ce qui se passait au Royaume-Uni. Ils n'ont pas notre Charte. La Charte vous facilite-t-elle la tâche?

Mme Jackman : J'ai rédigé un document que je peux fournir au comité et dans lequel j'explique pourquoi la Charte n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être. Il règne une espèce de deux poids, deux mesures. La Charte nous aide effectivement dans notre travail, mais le point de départ pour une analyse en vertu de la Charte est le statut de la personne au Canada. On y a recours, je crois, pour minimiser l'importance des droits.

Par exemple, dans la décision rendue par la cour d'appel dans l'affaire *Ahani*, les juges ont dit que l'article 7 de la Charte n'était pas enfreint parce qu'il n'y avait pas eu d'habeas corpus, de libération sous caution, rien, pendant une période indéfinie. Ils avaient pour raisonnement que l'article 7 devait être examiné à la lumière du fait que la personne n'était pas un citoyen canadien. La détention est une privation de liberté. C'est la privation d'un droit de la personne, non pas du droit d'un citoyen. Ce n'est pas une question de liberté civile, mais bien de droit de la personne. La Charte n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait ou devrait l'être.

La citoyenneté a une influence quand il est question de demeurer au Canada ou de partir. C'est bien ainsi que cela devrait être. Il le faut. Cependant, quand il est question de déterminer une personne ou de la torturer, la citoyenneté ne devrait pas avoir d'importance. C'est un droit de la personne et un droit important, de sorte que la Charte n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être. Nous l'invoquons et nous continuerons de le faire et, avec un peu de chance, les cours élargiront la protection au fil des ans.

Le sénateur Jaffer : Je crois savoir que trois d'entre vous ont parlé du fait que, devant un tribunal de l'immigration, des experts viennent témoigner sur ce qui se passe, par exemple, en Palestine ou en Égypte. N'est-ce pas également le cas à la Cour d'appel fédérale?

M. Waldman : Ce que nous savons des audiences secrètes et, de toute évidence, nous en savons très peu sur leur déroulement, nous porte à croire que ce n'est pas le cas. Par conséquent, il n'en serait question que durant l'audience publique, dans la mesure où, en tant que conseillers juridiques de cette personne, nous tenterions d'amener la question sur le tapis.

Of course, having done some of the certificate cases, it is almost impossible as a counsel, and every time I do one I swear it will be my last because it is so frustrating. If you do not know what the charges are or what the evidence is and you cannot challenge the evidence, how can you defend someone? How can you know what it relevant and what is not relevant? How can you know what has to be put before the judge by way of defending your client when you have no clue as to what the judge has seen and what the basis for the allegations is? In a lot of cases, the only allegation you hear is that the person is a member of XY group, without any of the particulars. How can you respond to that? It is impossible.

In answer to your question, we do not know what goes on in the secret hearings. Our understanding is that the only thing that is disclosed is the secret evidence. I do not believe there would be any kind of country-background information.

Ms. Jackman: You should know that in terms of training on Sunni Muslims — this came out in Mr. Mahjoub's case recently — Canada sent a group of CSIS officers to be trained by the Egyptian security service, which is the service that Amnesty and other international human rights non-governmental organizations have said is actively involved in torturing people. That is where our officers are getting their training.

Senator Smith: What is it that they are getting training in?

Ms. Jackman: On Sunni Muslim terrorism.

Senator Smith: Do you have a problem with that?

Ms. Jackman: I do. Do you think the Egyptian government will be unbiased in how it looks at those organizations and movements and what kind of information it transmits to our officers? They are not.

Senator Smith: Why should they be, if they are in fact terrorists?

Ms. Jackman: It is more complex than that. It is not black and white. If you read the human rights reports, you will see that Egypt detains thousands of people because they are suspected of being involved with Sunni Muslims. How do you know whether the Egyptians have an accurate view when their information is obtained under torture? There are problems with the information. If they are to be sent to Egypt to be trained by torturers, they should be sent to other agencies or institutes that are academic and unbiased to also help in their training.

Senator Smith: Which are the Sunni countries that you think have the expertise and are also as pure as the driven snow that could help train Canadians to be knowledgeable about and *au courant* with what is going on in that world?

Ms. Jackman: There are a number of leading international academic experts who could give them a good training session.

Naturellement, comme j'ai déjà défendu certaines causes relatives à des certificats, je peux affirmer qu'il est presque impossible en tant qu'avocat de le faire et, chaque fois que je le fais, je jure qu'on ne m'y reprendra plus tellement je deviens frustré. Si vous ignorez les chefs d'accusation ou la preuve et que vous ne pouvez pas contester la preuve, comment pouvez-vous défendre quelqu'un? Comment savoir ce qui est pertinent et ce qui ne l'est pas? Comment savoir quelle preuve a été soumise au juge pour défendre votre client quand vous n'avez aucune idée de ce que le juge a vu et du fondement des allégations? Bien souvent, la seule allégation dont vous entendez parler est que la personne est membre du groupe X, sans autres détails. Comment faire face à une pareille situation? C'est impossible.

En réponse à votre question, nous ignorons ce qui se passe durant les audiences secrètes. Si nous avons bien compris, la seule chose qui est divulguée est la preuve secrète. Je ne crois pas que de l'information sur le pays d'origine est incluse.

Mme Jackman : Il faudrait que vous sachiez qu'au sujet des sunnites — l'information vient de l'affaire de M. Mahjoub qui a été entendue récemment —, le Canada a envoyé un groupe d'agents du SCRS à un cours de formation donné par le service de sécurité égyptien, celui-là même qui a été dénoncé par Amnesty et d'autres organismes non gouvernementaux internationaux de défense des droits de la personne comme service qui pratique la torture. Voilà d'où vient la formation de nos agents.

Le sénateur Smith : En quoi les forme-t-on?

Mme Jackman : On leur donne de la formation sur le terrorisme sunnite.

Le sénateur Smith : Cela vous pose-t-il un problème?

Mme Jackman : Oui. Croyez-vous que le gouvernement d'Égypte soit impartial dans la façon dont il voit ces organismes et ces mouvements et dans le genre d'information qu'il transmet à nos agents? Il ne l'est pas.

Le sénateur Smith : Pourquoi faudrait-il qu'il le soit, s'il s'agit en fait de terroristes?

Mme Jackman : La question est plus compliquée que cela. Tout n'est pas noir et blanc. Si vous lisez les rapports sur les droits de la personne, vous constaterez que l'Égypte détient des milliers de personnes parce qu'elles sont soupçonnées d'avoir des liens avec les sunnites. Comment savoir si le point de vue égyptien est juste quand l'information est obtenue sous la torture? Ces renseignements sont problématiques. Si nos agents doivent être envoyés en Égypte pour être formés par des tortionnaires, ils devraient aussi être formés par d'autres organismes ou instituts universitaires et impartiaux.

Le sénateur Smith : Quels pays sunnites ont, selon vous, l'expertise voulue, sont plus blancs que neige, de sorte qu'ils pourraient aider à former les Canadiens à suivre l'évolution de la scène mondiale?

Mme Jackman : Il existe plusieurs experts universitaires internationaux bien connus qui pourraient leur donner une bonne séance d'information.

Senator Smith: Let us go back to the issue of the list mentioned by Mr. Brouwer that intrigued me. Are there any groups that you think should be on the list? Let me just throw out several names and you can react to them. Is al Qaeda a group that should be on there?

I can never pronounce his name, but the man in Baghdad who I think was injured and who seems to be behind more bombings than anyone else these days, would his group qualify?

We have heard several comments about the LTTE today. I am trying to be open-minded, but the last time I was in Sri Lanka the number of people who had died was around 60,000. What about Hezbollah or any groups in the Israeli-Palestinian theatre of problems? What about the Chechen group that took over the school, or the Bali bombers? Maybe few things are black and white and most everything is grey. We try to be fair to some of these agencies that protect normal people who lead peaceful lives. Would any of these groups that I have referred to sufficiently trouble you that you would put them on a list?

Mr. Brouwer: I did not mean to suggest that there should be no groups on the list. I meant to suggest that there needs to be careful analysis of the groups. You need to look at whether the group engages in a range of activities, some of which are purely humanitarian, such as running clinics and schools, administering a region, or whether it has a limited, brutal purpose. In the latter case, they can be on the list. In the former case, we need to be more sensitive to who is or is not a threat. Beyond that, there is the issue of membership and association. Currently, the CBSA is able to use simple association with someone who shares a perspective with one of those organizations as grounds to find someone inadmissible as a member of a terrorist group, which we say is far too broad. If we want to truly protect Canada from security threats, we need to differentiate between those who are truly a security threat and those who are not.

Senator Smith: Who would you put on the list?

Mr. Brouwer: I am not the expert on this. I can certainly tell you of clients we have who are being called members of terrorist groups simply because they share a political perspective about independence for their people.

For example, there is the PKK. Anyone associated with or who has had interaction with a member of the Kurdish Workers Party in Turkey is considered to be a terrorist. However, there is a range. There are some who probably are terrorists. There are others who most certainly are not, but they do believe in autonomy for their people.

Senator Smith: I think the Kurd example is a good example of our dilemma. The one I will refer to now is apart from what we are talking about. A few weeks ago I was part of a group that was invited to Ireland. We met with officials in Belfast and Dublin. In

Le sénateur Smith : Revenons-en à la question de la liste mentionnée par M. Brouwer qui m'a bien intrigué. Y a-t-il des groupes qui, selon vous, devraient figurer sur la liste? Je vais donner quelques noms et vous pourrez me dire s'ils devraient y être. Al-Qaïda est-il un groupe qui devrait figurer sur la liste?

Je n'arrive jamais à prononcer son nom, mais l'homme de Bagdad qui vient d'être blessé, je crois, et qui semble être la source de plus de bombardements que n'importe quel autre actuellement, son groupe devrait-il y être?

Nous avons entendu plusieurs observations au sujet des Tigres de libération de l'Eelam tamoul. J'essaie de garder l'esprit ouvert, mais la dernière fois que j'étais au Sri Lanka, on dénombrait à 60 000 le nombre de personnes qui étaient mortes. Que pensez-vous du Hezbollah et des autres groupes actifs sur la scène israélo-palestinienne? Que pensez-vous du groupe tchétchène qui a pris d'assaut l'école ou encore les auteurs des explosions à Bali? Il est possible que tout ne soit pas tout noir ou tout blanc et que presque tout soit gris. Nous essayons d'être justes à l'égard de ces organismes qui protègent les personnes normales qui mènent des vies paisibles. Est-ce qu'un de ces groupes que j'ai mentionnés vous inquiète suffisamment pour que vous l'inscriviez sur la liste?

M. Brouwer : Je ne voulais pas laisser entendre qu'il ne devrait pas y avoir de liste. Je disais plutôt qu'il faut faire une analyse fouillée des groupes. Il faut déterminer si un groupe est engagé dans diverses activités, dont certaines d'ordre purement humanitaire, par exemple ouvrir des cliniques et des écoles, administrer une région, ou s'il a des objectifs limités et brutaux. Dans ce dernier cas, on pourrait l'inscrire sur la liste. Par contre, dans le cas des premiers, il faudrait être plus sensible à qui représente ou ne représente pas une menace. Par ailleurs, il y a aussi la question de l'appartenance à un groupe et de l'association. Actuellement, du simple fait qu'on est associé à une personne qui partage le point de vue d'un de ces organismes, l'Agence des services frontaliers du Canada peut nous interdire l'entrée au Canada sous prétexte qu'on est membre d'un groupe terroriste, ce qui selon nous est beaucoup trop général. Si l'on tient vraiment à protéger le Canada contre les menaces à la sécurité, il faut savoir faire la distinction entre ceux qui représentent une véritable menace et ceux qui ne le sont pas.

Le sénateur Smith : Qui inscririez-vous sur la liste?

M. Brouwer : Je ne suis pas expert en la matière. Je peux vous parler de certains de nos clients qui sont qualifiés de membres de groupes terroristes simplement parce qu'ils partagent un point de vue politique au sujet de l'indépendance de leur peuple.

Par exemple, prenons le PKK, c'est-à-dire le Parti des travailleurs du Kurdistan. Quiconque est associé à un membre du PKK en Turquie ou interagit avec lui est considéré comme étant un terroriste. Toutefois, il faut savoir nuancer. Certains sont probablement des terroristes. D'autres, par contre, ne le sont certainement pas, mais ils croient à l'autonomie de leur peuple.

Le sénateur Smith : L'exemple kurde illustre bien notre dilemme. Celui dont je vais vous parler maintenant ne relève pas du groupe dont nous parlons. Il y a quelques semaines, je faisais partie d'un groupe qui a été invité en Irlande. Nous avons

Ireland, Sinn Féin, which purports to be a bone fide political party with members, is having a rough time right now. In fact, they do have a paramilitary organization that assassinates people in pubs, pulls off bank jobs to the tune of 26 million pounds and things like that. It is high time that that kind of thinking registered on some people.

We cannot have a double standard. If organizations are doing these things in Western developed countries, they should be soundly condemned. If they are doing them in other places, if the shoe fits, they had better wear it. I realize I am generalizing somewhat.

Mr. Waldman: Clearly there are organizations such as al Qaeda that fit into the limited, brutal purpose category. There are other organizations that are more grey areas, such as the LTTE and the PKK. We take the LTTE as the best example. Many people support the LTTE and the humanitarian aspects of what it does. To paint everybody with the same brush regardless of the nature of their involvement is problematic.

The other difficulty that Mr. Brouwer was pointing out was a very expansive definition of “membership.” The Federal Court has made it clear that whether the person says he or she is a member or the organization says he or she is a member, it will look at what the person does, take an expansive view of what membership is and attribute membership to people based upon the degree and extent of their involvement. That is where we see it as problematic.

When it is a limited, brutal purpose organization, it is not as problematic. However, when you apply an expansive definition to an organization that engages in some legitimate activities and some that are problematic, people engaged in innocent activities are branded as terrorists. I think that is the point Mr. Brouwer was trying to make.

Senator Lynch-Staunton: I want to comment on that topic. Not one of the groups on the list — I think there are 35 of them — has asked to be removed. There is a provision for appeal.

Mr. Waldman: It becomes problematic if membership in a group makes you subject to criminal sanction. Who will apply to get your name taken off?

Senator Lynch-Staunton: No one can show me that none of these groups has been engaged in criminal activities. It is all very well to say that Hezbollah, Hamas and others have educational, hospital and community activities and get involved in municipal politics. They also have guns. Let them put down their guns.

Ms. Jackman: The point is whether we sanction the ones who work in the hospital.

Senator Lynch-Staunton: They know they are working for a terrorist organization.

rencontré des dirigeants à Belfast et à Dublin. En Irlande, le Sinn Féin, qui se présente comme un véritable parti politique composé de membres, traverse une période difficile actuellement. En fait, il a une branche paramilitaire qui tue les gens dans les pubs, qui commet des vols de banque jusqu'à hauteur de 26 millions de livres et d'autres choses du même genre. Il est temps qu'on en prenne acte.

Nous ne pouvons pas tolérer le deux poids, deux mesures. Si des organismes s'adonnent à ce genre d'activités dans des pays industrialisés de l'Occident, il faudrait qu'ils soient vertement condamnés. S'ils le font ailleurs, ce sont des terroristes et il faut les reconnaître comme tels. Je me rends compte que je généralise un peu trop.

M. Waldman : De toute évidence, il existe des nébuleuses comme al-Qaïda qui se classent dans la catégorie des groupes limités qui organisent des coups brutaux. Il y en a d'autres qui se situent davantage dans la zone grise, comme les Tigres de libération de l'Eelam tamoul et le PKK. Le groupe des tigres tamouls est encore le meilleur exemple. Beaucoup de personnes appuient le groupe et le volet humanitaire de son activité. On ne peut mettre tout le monde dans le même sac sans tenir compte de la nature de leur participation.

L'autre difficulté que soulignait M. Brouwer est la définition très large de l'« appartenance à un groupe ». La Cour fédérale a bien précisé que si une personne affirme être membre d'un organisme ou que l'organisme lui-même affirme que cette personne en est membre, elle examinera ce que fait la personne, examinera l'appartenance dans son sens large et déclarera la personne membre de l'organisme selon le niveau et l'étendue de sa participation. Voilà où se situe selon nous le problème.

Quand il s'agit d'un petit groupe qui utilise des moyens brutaux, il n'y a pas de problème. Cependant, quand on applique la définition large à un organisme qui mène certaines activités légitimes et d'autres plus problématiques, ceux qui participent aux activités innocentes sont qualifiés de terroristes. Je crois que c'est le point que tentait de faire valoir M. Brouwer.

Le sénateur Lynch-Staunton : J'aimerais faire une observation à ce sujet. Pas un seul des groupes figurant sur la liste — je crois qu'il y en a 35 — a demandé à en être radié. Ils peuvent toujours interjeter appel.

M. Waldman : C'est problématique si l'appartenance à un groupe vous expose à des sanctions criminelles. Qui va présenter la demande pour faire radier le nom de la liste?

Le sénateur Lynch-Staunton : Personne ne peut me faire la preuve qu'aucun de ces groupes ne s'est livré à des activités criminelles. C'est fort bien de dire que le Hezbollah, le Hamas et d'autres donnent des cours, financent des hôpitaux et des activités communautaires et qu'ils participent à la vie politique municipale. Ils ont aussi des fusils. Qu'ils déposent les armes!

Mme Jackman : Le point à retenir, c'est que nous prenons des sanctions contre ceux qui travaillent à l'hôpital.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ces personnes savent qu'elles travaillent pour un organisme terroriste.

Ms. Jackman: Have you lived in Palestine? If the hospital in your neighbourhood has a job for a nurse, you take the job and help people. Will you then be denied landing in Canada just because Hamas funds the hospital? In that part of the world every single one of the hospitals was funded by one or other of the organizations. You could not work in 90 per cent of the hospitals in Palestine without working for one of the organizations. That is the reality. Should our laws be so broad that we will catch those normal people who want to live peaceful, lawful lives and always have, because the hospital was funded by one of the organizations? That is the way it is structured. That is too broad and you will alienate the entire Palestinian population in Canada. Canada has already alienated them. We want them to be good, helpful Canadian citizens. We cannot do that to them and expect their kids to have any kind of loyalty to Canada. They will not. I see it happening.

Senator Lynch-Staunton: If we had more time, I would like to engage in a debate with you on that one. I want to get back to Bill C-36. Our job is to review the act. I have condemned security certificates before. You have reinforced my view on that issue.

There is provision in the act for arrest without warrants. Do any of you have a comment on those provisions that appear to me to give the detainee or the person who is arrested some form of protection that we do not find in the immigration act, such as having to appear before a judge and having the chance to be released, et cetera?

I am talking about Bill C-36.

Mr. Waldman: Are you talking about preventive detention?

Senator Lynch-Staunton: Yes, I refer to the arrest without a warrant.

Mr. Waldman: The preventive detention arrest process is interesting. I urge you to look at the Prevention of Terrorism Act just passed in the U.K. In the Canadian anti-terrorism legislation there is a provision that allows for authorities to arrest people if they have reasonable grounds to believe that they were about to commit a terrorist offence and then to impose different types of control orders to restrict their liberty in order to ensure they did not commit a terrorist offence.

In the United Kingdom, after the House of Lords struck down the preventive detention legislation as it applied to non-citizens, legislation was passed that goes somewhat further than the Canadian legislation in terms of a solution to the issue of deporting people who are under security certificates. The quandary that emerges is you cannot deport someone under a security certificate because the person is at risk of torture. Ms. Jackman took you to that section. They end up being detained for years in horrible conditions. When the House of Lords struck down the legislation, the U.K. Parliament adopted a similar, but broader, process. It allows them to detain people not

Mme Jackman : Avez-vous vécu en Palestine? S'il y a une ouverture pour un poste d'infirmière à l'hôpital de votre quartier, vous acceptez le travail et aidez les gens. Vous refusera-t-on alors l'entrée au Canada simplement parce que le Hamas finance l'hôpital? Dans cette région du monde, tous les hôpitaux sont financés par ce genre d'organisations. Si le travail pour un de ces groupes était interdit, il serait impossible de travailler dans 90 p. 100 des hôpitaux de la Palestine. Voilà la réalité. Faut-il que nos lois soient d'application si générale qu'elles fermeront la porte à des gens normaux qui souhaitent et ont toujours souhaité mener une vie paisible, en toute légalité, simplement parce que l'hôpital était financé par un de ces organismes? C'est ainsi qu'est structuré le régime. Il est d'une application trop générale, de sorte qu'il aliène tous les Palestiniens au Canada. Le Canada les a déjà aliénés. Nous souhaitons qu'ils soient des citoyens canadiens bons et utiles. On ne peut leur faire cela et s'attendre à ce que leurs enfants aient un sentiment de loyauté à l'égard du Canada. Ce ne sera pas le cas. Je le constate déjà.

Le sénateur Lynch-Staunton : Si nous avions plus de temps, j'aimerais bien en débattre avec vous. Toutefois, il faudrait revenir au projet de loi C-36. Notre travail consiste à examiner la loi. Je me suis déjà prononcé contre les certificats de sécurité. Vous avez renforcé mon opinion à ce sujet.

La loi permet de procéder à des arrestations sans mandat. L'un de vous a-t-il quelque chose à dire au sujet de ces dispositions qui me semblent offrir au détenu ou à la personne qui est arrêtée une certaine protection qu'on ne retrouve pas dans la Loi sur l'immigration, comme le fait d'avoir à comparaître devant un juge et de pouvoir être libéré et ainsi de suite?

Je rappelle qu'il est question du projet de loi C-36.

M. Waldman : Parlez-vous de détention préventive?

Le sénateur Lynch-Staunton : Oui. Je parle de l'arrestation sans mandat.

M. Waldman : Le processus d'arrestation et de détention préventive est intéressant. Je vous exhorte à examiner la loi de prévention du terrorisme qui vient tout juste d'être adoptée au Royaume-Uni. Dans la Loi antiterroriste canadienne, il y a une disposition qui permet aux autorités d'arrêter des personnes si elles ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont sur le point de commettre un acte terroriste, puis de leur imposer différentes mesures visant à limiter leur liberté, de manière à ce qu'elles ne puissent commettre de pareils actes.

Au Royaume-Uni, après que la Chambre des lords ait aboli la loi de la détention préventive telle qu'appliquée aux non-citoyens, on a adopté une loi qui va un peu plus loin que la loi canadienne en vue de résoudre le problème du refoulement de personnes visées par des certificats de sécurité. Le dilemme qui en ressort, c'est que vous ne pouvez pas refouler quelqu'un visé par un certificat de sécurité parce que la personne risque d'être soumise à la torture. Mme Jackman vous a parlé de cet article. Ces personnes finissent par être détenues pendant des années dans des conditions horribles. Quand la Chambre des lords a aboli la loi, le Parlement du Royaume-Uni a adopté un processus

only if there are reasonable grounds to believe they are about to commit an offence, but also if they believe that they are a threat to the national security, and then to impose control orders.

The arrest without warrant was obviously criticized before this committee three years ago as being something unprecedented. However, the U.K. system goes a step further and allows for arrest and control orders, including house arrest, in circumstances where they believe the person is a threat.

We are suggesting to you that, although it is problematic, we would want to make sure it was carefully scrutinized and would have to be approved by a judge. That might be part of the solution to the difficulty of what to do with people who you view as a threat, but you do not have evidence to charge them and you cannot deport them because that would be to send them back to torture.

Senator Lynch-Staunton: My question was more specific. What are your views, any one of you, on the arrest without warrant provisions in Bill C-36? This is preventive detention.

Ms. Jackman: It has not really been used.

Senator Lynch-Staunton: It has not been used at all. It is easier for the government to use the immigration act because the detainee is at the government's mercy, whereas in this case the detainee, the arrested person, has certain procedural protections.

Ms. Jackman: Are you talking about the section whereby they can be released on a 12-month order?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Ms. Jackman: That would be preferable to what we have under the immigration act.

Senator Lynch-Staunton: By itself, is it satisfactory? If you are intending to have preventive arrests, which I am afraid you will have to for obvious reasons, is this an acceptable way to proceed?

Ms. Jackman: I do not want to undermine any criminal defence counsel that may come before you, but from practising in this area on behalf of non-citizens, we would love this.

Senator Lynch-Staunton: This applies to everyone.

Ms. Jackman: It has never been used for our clients.

Senator Lynch-Staunton: Your clients, unfortunately, are subjected to the immigration act. They could be subjected to this also.

analogue, mais plus vaste. Il permet au Royaume-Uni de détenir des personnes non seulement s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont sur le point d'enfreindre la loi, mais également si on croit qu'elles menacent la sécurité nationale, puis de les soumettre à des mesures de contrôle.

L'arrestation sans mandat a de toute évidence été critiquée devant votre comité il y a trois ans comme étant une mesure sans précédent. Toutefois, le régime britannique va un peu plus loin et permet la prise de mesures d'arrestation et de contrôle, y compris la détention à domicile, lorsqu'on croit que la personne représente une menace.

Ce que nous en disons, c'est bien que ce soit problématique, nous aimerions faire en sorte qu'une pareille mesure soit examinée avec soin et soit approuvée par un juge. Cela pourrait aider à résoudre, en partie, la difficile question de savoir quoi faire de personnes que vous considérez comme représentant une menace, mais pour lesquelles vous n'avez pas suffisamment de preuves pour les accuser et que vous ne pouvez pas déporter parce qu'elles seraient alors soumises à la torture.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ma question était plus précise. Quelle est votre opinion, n'importe lequel d'entre vous, des dispositions du projet de loi C-36 qui permettent l'arrestation sans mandat? Nous parlons ici de détention préventive.

Mme Jackman : Ces dispositions n'ont pas vraiment été appliquées.

Le sénateur Lynch-Staunton : Elles n'ont pas du tout été invoquées. Il est plus facile pour le gouvernement d'avoir recours à la Loi sur l'immigration parce que le détenu est alors à sa merci, alors que dans ce cas-ci, le détenu, la personne arrêtée, jouit de certaines protections procédurales.

Mme Jackman : Parlez-vous de l'article aux termes duquel elles peuvent être libérées sous le coup d'une ordonnance de 12 mois?

Le sénateur Lynch-Staunton : Oui.

Mme Jackman : Ce serait préférable à ce que prévoit la Loi sur l'immigration.

Le sénateur Lynch-Staunton : L'article comme tel est-il satisfaisant? Si des arrestations préventives se font, comme je le crains pour des raisons évidentes, est-ce une façon acceptable de s'y prendre?

Mme Jackman : Je ne voudrais pas couper l'herbe sous le pied d'avocats de la défense spécialisés en droit pénal, mais du fait que j'ai exercé la profession dans ce domaine pour le compte de personnes qui n'avaient pas la citoyenneté, je ne me tromperais pas en vous disant qu'ils se frotteraient les mains de plaisir.

Le sénateur Lynch Staunton : Cette mesure s'applique à tout le monde.

Mme Jackman : Elle n'a jamais été utilisée pour nos clients.

Le sénateur Lynch Staunton : Vos clients, malheureusement, sont visés par la Loi sur l'immigration, mais cette mesure pourrait s'appliquer à eux aussi.

Ms. Jackman: When I look at this compared to what we get under the immigration act, for our clients this is wonderful. We would like it.

Senator Lynch-Staunton: If you did not have the immigration act and had to suffer this procedure, would you be satisfied with it? Anything is better than security certificates, but by itself does it meet basic criteria, assuming that preventive arrests have to take place?

Ms. Jackman: That it is going before a judge of the Provincial Court, that that judge would review, supervise and impose conditions, all of that is acceptable. In fact, those judges have a lot of experience, which the Federal Court does not, in terms of controlling people who are released on conditions pending trial or whatever. Those judges would be better ones to deal with these kinds of detention issues.

Mr. Waldman: The fundamental approach is if it is necessary and can be demonstrated to be necessary, which is obviously something that you will have to decide, it is preferable to the immigration process, but the absolute minimum is that it would have to be subject to careful, ongoing judicial review throughout the entire period of the arrest and detention, and to the minimal restraints on liberty necessary to achieve the objectives.

We are talking here about restraining the liberty of Canadian citizens as opposed to non-citizens, based not upon commission of an offence but the belief that they might commit an offence in the future. That becomes problematic and would have to be subject to careful judicial control to ensure that the judge is satisfied that the evidence that supports the control order is sufficiently serious to warrant the order being made and that it is subject to ongoing review.

Mr. Brouwer: The International Civil Liberties Monitoring Group has done some consultations with their membership, and one of the issues there is fear of racial profiling. Even though the provision has not been used, there is a serious chill on political expression, even participation in religious communities and activities, for fear that it will be construed as something relating to a security threat and they will be picked up. Whether it is rational or not, it is a serious fear out in the community. The fact that it can be without warrant is a problem from that perspective. The ICLMG will speak about it in more detail later when they come before you.

Senator Lynch-Staunton: Those fears were shared with us when we were pre-studying the bill. I can remember the anxiety as being eloquently expressed. Fortunately this provision has yet to be used. Perhaps it is too generous and when the government decides to detain someone, they are processed under the immigration act and suffer what your clients have suffered.

Senator Jaffer: Senator Lynch-Staunton talked about preventive detention. What do you think about the investigative hearing process?

Ms. Jackman: Section 83.28?

Mme Jackman: Comparée à ce que prévoit la Loi sur l'immigration, elle est formidable pour nos clients. Nous aimerions pouvoir y recourir.

Le sénateur Lynch Staunton: Si vous n'aviez pas la Loi sur l'immigration et deviez employer cette mesure, cela vous satisferait-il? Tout vaut mieux que les attestations de sécurité, mais est-ce conforme aux critères de base, en présumant qu'on doive faire des arrestations préventives?

Mme Jackman: Que la question soit examinée par un juge de la Cour provinciale qui vérifie et impose des conditions, tout cela est acceptable. En fait, ces juges ont beaucoup plus d'expérience que ceux de la Cour fédérale pour surveiller les personnes libérées sous condition en attente d'un procès, par exemple. Ces juges seraient les mieux placés pour s'occuper de questions de détention de ce genre.

Mr. Waldman: Essentiellement, si on prouve que c'est nécessaire, ce que vous devrez évidemment déterminer, c'est mieux que ce que prévoit le processus d'immigration mais, à tout le moins, il faudrait que ce soit assujéti à un examen judiciaire attentif pendant toute la durée de l'arrestation et de la détention et que la liberté soit restreinte au minimum en fonction des objectifs visés.

On parle ici de restreindre la liberté de citoyens canadiens par opposition à des non-Canadiens, non pas parce qu'ils ont commis un délit mais parce qu'on croit qu'ils pourraient en commettre un plus tard. Cela pose un problème et devrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire afin que le juge ait la conviction que les faits exposés sont assez graves pour justifier l'ordonnance, et il faudrait que la situation soit suivie de près.

Mr. Brouwer: Les consultations faites par la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles auprès de ses membres ont fait ressortir la crainte d'un profilage racial. Même si la disposition n'a pas été appliquée, elle constitue une grave entrave à l'expression politique de ces personnes, et même à leur participation à des activités religieuses qui risquent d'être considérées comme une menace à la sécurité et mener à leur arrestation. Que ce soit rationnel ou non, cela suscite de grandes craintes. Le fait qu'un mandat ne soit pas nécessaire est un problème dans ce contexte. D'ailleurs, la Coalition s'expliquera davantage là-dessus quand elle comparaitra devant vous.

Le sénateur Lynch Staunton: Ces craintes nous ont été exprimées quand nous avons étudié le projet de loi. Je me rappelle qu'on nous avait bien fait comprendre l'anxiété ressentie. Heureusement, cette disposition n'a pas encore été invoquée. Elle est peut-être trop généreuse et, quand le gouvernement décide de détenir quelqu'un, il applique la Loi sur l'immigration avec les conséquences que cela entraîne pour vos clients.

Le sénateur Jaffer: Le sénateur Lynch-Staunton a parlé de détention préventive. Que pensez-vous du processus d'investigation?

Mme Jackman: Vous parlez de l'article 83.28?

Senator Jaffer: The one they used in the *Air India* case.

Ms. Jackman: The Supreme Court of Canada has upheld it as constitutionally valid. The defence counsel in the *Air India* prosecution were at the secret hearing. Defence counsel are never in the secret hearing. The Supreme Court upheld it, recognizing that it did put the judge in a compromising position, but finding because it was still adversarial that the judge was not totally compromised.

If you look at the reasoning of the court in that case, the reference to section 83.28, we would probably have a good challenge on the security certificate process because there is no defence counsel cleared and there is no independent counsel. Since that came out, the question has come up in our bar of whether it should be raised as a problem. However, it is a fairer process than what we see.

People are complaining about this, but this is so much better than anything we have ever seen under the immigration act.

Senator Jaffer: When you say "this" you mean the act?

Ms. Jackman: The anti-terrorism provisions in the Criminal Code are so much better that it is hard for us to be too critical of them when we think, give them to us, please. We would rather have our clients subject to them.

Senator Joyal: My first question is in relation to your comments about the Charter protection and the other international covenants that Canada has signed.

Section 7 of the Charter applies to everyone. It is not restricted to citizens. There are only three sections of the Charter restricted to citizens. Section 1 is not one of those.

Section 1 reads quite clearly: Everyone has the right to life, liberty and security of the person. In other words, anyone who is under an immigration procedure dealing with certificates can raise section 7 of the Charter.

I listened to your answers. The balancing of rights under section 7 and section 1 of the Charter is a very delicate issue. We have had witnesses here, and I will not name them, who said there is a right to security. Rights to security trump all other rights, because if you do not have security, everything else is meaningless.

In fact, it is not what the Supreme Court has stated. In the unanimous decision regarding *Canada v. Chiarelli*, Justice Sopinka clearly stated that section 7 must be put into the context of the interests at stake. The interests at stake are the interests of the person, the right to life, liberty and security. The right of the state is to have security. In other words, security does not trump the other rights. Security is one context in which the rights of the person are exercised. This is very important to me. It helps the court decide in some cases that the procedure is fair and in other cases that it is not.

Le sénateur Jaffer : Celui qui a été invoqué dans l'affaire d'*Air India*.

Mme Jackman : La Cour suprême du Canada en a confirmé la validité sur le plan constitutionnel. Les avocats de la défense, dans cette affaire, ont participé à l'audience à huis clos, ce qui ne se fait jamais. La Cour suprême a confirmé sa validité, reconnaissant qu'elle plaçait le juge dans une situation compromettante mais, comme les poursuites étaient quand même de nature accusatoire et contradictoire, le juge n'est pas complètement dépourvu d'indépendance ou d'impartialité.

Les arguments présentés par la cour à propos de l'article 83.28 nous permettraient probablement de contester les attestations de sécurité parce qu'il n'y a pas d'avocat de la défense informé ni d'avocat indépendant. D'ailleurs, depuis que ce jugement a été rendu, notre barreau se demande si cela devrait être considéré comme un problème. C'est cependant un processus plus équitable que ce que nous voyons.

Les gens critiquent quelque chose qui vaut tellement mieux que tout ce que prévoit la Loi sur l'immigration.

Le sénateur Jaffer : Vous parlez de la loi?

Mme Jackman : Les dispositions du Code criminel sur la lutte antiterrorisme valent tellement mieux qu'il est difficile pour nous de les critiquer alors que nous aimerions pouvoir les invoquer. Nous préférierions que nos clients y soient assujettis.

Le sénateur Joyal : Ma première question porte sur ce que vous avez dit à propos de la protection de la Charte et des autres conventions internationales que le Canada a signées.

L'article 7 de la Charte s'applique à tout le monde, pas seulement aux citoyens. Il y a seulement trois dispositions de la Charte qui sont réservées seulement aux citoyens, et ce n'est pas le cas de cet article.

L'article 7 dit bien que : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. » Autrement dit, toute personne qui, en vertu d'une procédure d'immigration, est visée par une autorisation de sécurité peut invoquer l'article 7 de la Charte.

J'ai écouté vos réponses aux questions. L'équilibre entre les droits prévus à l'article 7 et à l'article 1 de la Charte est un problème très délicat. Nous avons entendu des témoins, que je ne nommerai pas, qui estiment que le droit à la sécurité existe. Le droit à la sécurité prime sur tous les autres droits parce que, sans sécurité, tout le reste est inutile.

En fait, ce n'est pas l'avis de la Cour suprême. Dans la décision unanime rendue dans l'arrêt *Canada c. Chiarelli*, le juge Sopinka a expliqué que l'article 7 doit être placé dans le contexte des intérêts en jeu. Ces intérêts sont ceux de la personne, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité. L'État a le droit à la sécurité. Autrement dit, la sécurité ne prime pas sur les autres droits. La sécurité est le contexte dans lequel les droits de la personne sont exercés. C'est très important pour moi. Cela permet au tribunal de décider dans certains cas si la procédure est juste, et si elle ne l'est pas dans d'autres.

It is well stated in the *Suresh* case. It says, other than in exceptional circumstances, the court always wants to protect whatever can happen. It is normal with this court. I have read many decisions. In the *Burns* and *Rafay* case, they say no, you cannot extradite someone if the person will be put to death, except under exceptional circumstances.

There was another decision given last Friday. The reasoning is perfect when you read it all. It says yes, maybe in some exceptional circumstances. I find this is the way that this court seems to operate. It is strange when you are a lawyer and you read all these decisions, and finally there is a window onto what the court feels is the normal system of law in Canada.

I would contend that the Charter as interpreted by the court has been generally helpful in establishing the principle. In some cases I would say you have lost, in some cases you have won. The important point is that the Charter remains more or less the background to human rights that inspires the Canadian system of rule of law.

It might not have been totally waterproof, but on the whole, the court has helped to prevent that doctrine of the "right of security" from prevailing. That might be more philosophical than practical, based on the name of one case.

Nevertheless, when you try to define what kind of protection you will find yourself under when you fight one case, it is still the best system invented, in my opinion. I do not see any other protection we can devise theoretically when it must be tested within the practical context of 9/11 or apprehended insurrections or any other situation where people feel their security is threatened. You know as well as I what the reaction of average citizens is when their security is threatened. They are ready to abandon their rights. It is permanent in any democratic society. It is not easy trying to reflect upon the system we have in Canada and how we want to improve it.

We might have to fight, as you said, in exceptional circumstances, so that the government or police forces are not trying to drive a truck through it. We all agree on this. In the overall system, in the way it is defined and in the principles, I am not sure that the fundamentals are incorrect.

Ms. Jackman: I agree with you in the sense that we have a good judicial system. We have a good democracy. It is strong and vibrant. I do not think that means we should say everything is fine. It means that you just keep fighting. Judges are human and we are human. Human rights evolve over time.

The first arguments I made in the Federal Court on these security certificates are like night and day compared to the arguments we are making today in terms of what we are asking judges to do. We change what we think is fair. They grow and develop what they think is fair. I think that is right.

It is still not perfect. No system is perfect. In my view, to have three or four judges say that three and a half years in solitary confinement is perfectly okay is not acceptable. It means we have

C'est bien précisé dans l'arrêt *Suresh* dans lequel on indique que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le tribunal veut toujours assurer une protection contre tout ce qui peut arriver. C'est une constante pour ce tribunal. J'ai lu de nombreuses décisions. Dans l'arrêt *Burns* et *Rafay*, la cour affirme qu'on ne peut pas extraditer quelqu'un qui va être mis à mort, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Une autre décision a été rendue vendredi dernier. L'argumentation est parfaite. On dit oui, peut-être dans des circonstances exceptionnelles. C'est la façon dont la cour semble fonctionner. Étrangement, quand on lit ces décisions en tant qu'avocat, on finit par voir ce que la cour estime être le système juridique normal au Canada.

Je dirais que la Charte a contribué à établir ce principe, avec l'interprétation de la cour. Dans certains cas, on perd et dans d'autres on gagne. L'important, c'est que la Charte reste plus ou moins le cadre général des droits de la personne sur lequel se fonde le système juridique au Canada.

Ce n'est pas à toute épreuve mais, dans l'ensemble, la cour a contribué à empêcher que la doctrine du « droit à la sécurité » prévale. C'est peut-être plus théorique que pratique dans un cas en particulier.

Quoi qu'il en soit, pour savoir quelle sera la protection quand vous allez défendre une cause, cela reste le meilleur système, à mon avis. Je ne vois pas quelle autre protection on pourrait offrir en principe dans le contexte de l'après 11 septembre, d'insurrections appréhendées ou de toute autre situation mettant en péril la sécurité des gens. Vous savez autant que moi comment les gens réagissent normalement quand leur sécurité est menacée. Ils sont prêts à abandonner leurs droits. C'est une constante dans toute société démocratique. Ce n'est pas facile de chercher comment améliorer le système que nous avons au Canada.

Il se peut que nous ayons à nous battre, comme vous l'avez dit, dans des circonstances exceptionnelles pour que le gouvernement ou les forces policières ne permettent pas les abus. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Dans l'ensemble, je ne crois pas que les définitions et les principes fondamentaux soient incorrects.

Mme Jackman : Je suis d'accord avec vous pour dire que notre système judiciaire est bon. Notre démocratie est solide et dynamique, ce qui ne veut pas dire que tout est parfait. Cela veut dire qu'on doit continuer de revendiquer. Les juges sont des êtres humains et nous aussi. Les droits de la personne évoluent avec le temps.

Les premiers arguments que j'ai présentés à la Cour fédérale sur les attestations de sécurité sont complètement différents de ceux que nous formulons aujourd'hui à propos de ce que nous demandons aux juges de faire. Notre point de vue sur ce qui est équitable évolue, et leur réflexion sur le sujet change. Je pense que c'est une bonne chose.

Ce n'est pas encore parfait. Aucun système n'est parfait. À mon avis, il n'est pas acceptable que trois ou quatre juges estiment qu'il est parfaitement normal de passer trois ans et demi en

to keep struggling. Maybe it is just my defence counsel point of view. I am always pushing for what I think is better. Eventually we get there. The courts do change over time.

Mr. Waldman: I agree with everything you say, but you have to understand from our point of view the disappointment that we feel when we see how limited the scope of Charter protection has been with respect to our clients as immigrants and how conservative the courts have been with respect to the interpretation of the Charter vis-à-vis vulnerable non-citizens. That is what Ms. Jackman was trying to say, and I echo that.

Clearly it means we have to push and we have to fight. Every now and then we have a victory like *Suresh* and then things regress and there is a dynamic struggle. Our overall frustration has been with respect to how limited the scope is. We were much more optimistic when we started the Charter litigation in the immigration area years ago, but the number of victories is small compared to the number of times we have lost when we have asserted Charter rights for non-citizens. That is all we are saying.

Everything evolves and there is a pendulum. 9/11 affected the pendulum, and three years later you are having a much calmer review than you had in December 2001. The pendulum might move back in cases like Mr. Arar's. It forces us to review things that we thought were truth.

Senator Joyal: I had the benefit two weeks ago, as Senator Jaffer had, of listening to Professor François Crépeau from the University of Montreal, who spoke about the rights of immigrants at a breakfast meeting. He pointed out seven elements that, in his opinion, were loopholes on the basis of human rights within the immigration system.

This committee is not supposed to be reviewing the immigration act. It is not in our terms of reference, but we accepted the task of reviewing it because we were impressed by a statement from someone in the security service, who said, "We have a toolbox and we use whichever tool is more efficient to fix the problem." One of those tools is the immigration act, which led us to review the issue of certificates in relation to the act.

On the whole, although we are not happy with some of the decisions, we do not feel they outline the fundamental problems we would like to see addressed. It might be hard on Mr. Arar's private life to be in the media as much as he is. Nevertheless, it will bring about awareness among everyone.

If there is ever an oversight mechanism that is more efficient than what we have in the system presently, it will have helped to open the minds of people, governments, and parliamentarians to the conclusion that the system needs to be made more effective.

As Senator Lynch-Staunton has said, perhaps the commitment the Government of Canada got from the United States does not mean a lot, but in practical terms, the fact that it is now part of our reflection helps us to build a better system. At each meeting

isolement cellulaire. C'est dire qu'il faut continuer à se battre. Je pense peut-être ainsi parce que je suis avocat de la défense. Je milite toujours pour ce qui m'apparaît meilleur. On finit par l'obtenir. Les tribunaux changent d'idée avec le temps.

M. Waldman : Je suis d'accord avec vous, mais vous devez comprendre notre déception quand nous constatons que la protection de la Charte est bien limitée à l'égard de nos clients immigrants et que les tribunaux interprètent de façon très conservatrice la Charte dans le cas des étrangers vulnérables. C'est ce que Mme Jackman voulait faire valoir et j'abonde dans le même sens.

Il est clair que nous devons insister et nous battre. De temps en temps, nous faisons des gains comme dans l'arrêt *Suresh*, puis les choses régressent et la lutte reprend. Dans l'ensemble, ce qui nous frustre, c'est la portée limitée de la protection. Nous étions beaucoup plus optimistes quand nous avons commencé à contester la Charte en matière d'immigration il y a des années, mais nous avons enregistré beaucoup plus de défaites que de victoires en cherchant à garantir les droits des non-Canadiens en vertu la Charte. C'est tout ce que nous disons.

Les choses évoluent et il y a l'effet du balancier. Les attentats du 11 septembre ont fait osciller le balancier dans un sens et, trois ans plus tard, on examine beaucoup plus calmement la situation qu'en décembre 2001. Il pourrait y avoir un retour du balancier avec des causes comme celle de M. Arar. Cela nous force à réviser ce que nous pensons être vrai.

Le sénateur Joyal : J'ai eu l'occasion, il y a deux semaines, tout comme le sénateur Jaffer, d'entendre le professeur François Crépeau de l'Université de Montréal, nous parler des droits des immigrants à un déjeuner-causerie. À son avis, il y a sept lacunes en matière de droit de la personne dans le système d'immigration.

Notre comité n'est pas censé examiner la Loi sur l'immigration. Ce n'est pas notre mandat, mais nous avons accepté de le faire parce qu'un représentant des services de sécurité nous a dit que la Loi sur l'immigration était un des outils dont le milieu se servait pour régler le problème; c'est ce qui nous a amené à nous pencher sur la question des attestations en regard de la loi.

Dans l'ensemble, même si certaines décisions ne nous plaisent pas, nous ne croyons pas qu'elles font ressortir les problèmes fondamentaux qu'il faudrait régler. C'est peut-être difficile pour M. Arar d'être autant suivi par les médias, mais cette affaire va sensibiliser tout le monde.

S'il existe un mécanisme de surveillance plus efficace que celui que nous avons actuellement, la situation aura aidé les gens, les gouvernements et les parlementaires à comprendre qu'il faut améliorer les choses.

Comme le sénateur Lynch-Staunton l'a dit, peut-être que l'engagement que le gouvernement du Canada a obtenu des États-Unis ne veut pas dire grand-chose mais, concrètement, cette réflexion nous aide à améliorer le système. D'une réunion à

we have we convince ourselves that the system can be improved without jeopardizing the overall objective of living in a secure and safe society in terms of freedoms and movement.

I should like to call upon your own experience with the Arab community, because most of the people you have been speaking of today are Arab. I recall the exchange we had with Professor Wright-Neville from Australia. He told us that in the fight against terrorism you cannot have one single approach, that you must have a set of initiatives that cover various grounds.

You have said that the community has been alienated. What proposals would you make for an approach to get the support of the community to improve security in Canada?

Ms. Jackman: Ethnic diversification within the security service is essential. It is culturally and religiously inappropriate for a white CSIS officer to shake hands with a Muslim woman, and the officers do not know that. You will never have understanding among CSIS officers unless CSIS reflects the diversity that is Canada. They are mainly White people dealing with people from many different cultures. They did not even grow up in urban Toronto or Montreal. They grew up in little towns and villages across Canada. Some of them did not even know an immigrant when they became a member of CSIS. I do not know if that was deliberate, whether it was thought those would be better candidates, but the service has to be ethnically diversified.

Also, CSIS has to do more outreach. Rather than going to meetings to target people, they need to go to meetings to explain what they do.

I did a paper on concerns about the security service that I can provide to you. There are many problems with regard to how they relate to people. They show up at homes without appointments. When they know people have lawyers, they ignore that. They insist people proceed without lawyers. They do not record interviews, although the Security Intelligence Review Committee has told them twice that interviews should be recorded. There is always a credibility problem in terms of who is telling the truth about what was said at the interview. Police forces videotape interviews for the purpose of ensuring that there is an accurate record of what occurred and that there is no abuse of the interviewees. CSIS should be doing the same, for the same reason.

I can provide this paper to you, if you like. There are a number of points in it on what I think needs to be done for the service to clean up its act in order to better monitor and investigate real threats to Canada's security.

Mr. Waldman: Through my work in the Arar hearings, I have had a lot of dealings with the affected communities. It has been made clear to those of us who work with Mr. Arar that the communities feel they are targets. When Mr. Hooper, Assistant Director of CSIS, testified, he talked about the threat to the subway in Toronto. My daughter and son ride the subway. I do not want a bomb to go off in the subway any more than you. We are all equally at risk in this. It is the project of us all to try to keep

l'autre, nous avons la conviction de pouvoir parfaire le système sans nuire à l'objectif global qui consiste à assurer la liberté et les déplacements des gens dans une société sécuritaire.

J'aimerais profiter de votre expérience avec la communauté arabe, parce que la plupart des gens dont vous avez parlé aujourd'hui sont arabes. Le professeur Wright-Neville d'Australie nous a dit que, dans la lutte contre le terrorisme, il n'y a pas une seule façon de résoudre le problème, mais qu'il faut prendre une série de mesures sur différents fronts.

Vous avez dit que la communauté se sent isolée. Que proposeriez-vous pour obtenir l'appui de la communauté en vue d'améliorer la sécurité au Canada?

Mme Jackman : La diversité ethnique au sein des services de sécurité est essentielle. Il est déplacé sur le plan culturel et religieux qu'un agent blanc du SCRS donne la main à une femme musulmane, et les agents ne le savent pas. Cette compréhension n'existera pas au sein du SCRS à moins que le Service ne soit le reflet de la diversité au Canada. Ce sont surtout des Blancs qui sont en contact avec des gens de beaucoup de cultures différentes. Ils n'ont même pas grandi dans les centres urbains de Toronto ou Montréal. Ils viennent de petites localités et villages des régions du Canada. Certains d'entre eux n'avaient même jamais rencontré d'immigrants avant de faire partie du SCRS. Je ne sais pas si c'était voulu, si on pensait que cela faisait d'eux de meilleurs candidats, mais le Service doit refléter la diversité ethnique du pays.

De plus, le SCRS doit faire plus de sensibilisation. Au lieu d'assister à des réunions pour cibler les gens, on devrait y aller pour expliquer ce qu'on fait.

J'ai rédigé un document sur les préoccupations concernant le Service de sécurité et je peux vous le fournir. Il y a beaucoup de problèmes liés à leurs rapports avec les gens. Les agents se présentent chez les gens sans rendez-vous. Quand ils savent que les gens ont des avocats, ils n'en tiennent pas compte. Ils insistent pour qu'ils se passent de leur avocat. Ils n'enregistrent pas les entrevues, même si le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité leur a dit deux fois qu'ils devaient les enregistrer. Il est toujours difficile de croire qui dit vrai sur ce qui se passe au cours de l'entrevue. Les forces policières enregistrent sur bande magnétoscopique les entrevues pour avoir un compte rendu exact de ce qui s'est passé et pour que les personnes interrogées ne soient pas victimes d'abus. Le SCRS devrait faire la même chose, pour les mêmes raisons.

Je peux vous fournir ce document, si vous le voulez. Il y a certaines mesures qui doivent être prises pour que le Service corrige le tir afin de mieux surveiller les menaces réelles à la sécurité au Canada.

M. Waldman : Mon travail dans l'affaire Arar m'a amené à rencontrer les communautés touchées. Il est clair pour ceux d'entre nous qui ont travaillé avec M. Arar que les communautés estiment être ciblées. Quand M. Hooper, le directeur adjoint du SCRS, est venu témoigner, il a parlé de la menace dans le métro de Toronto. Ma fille et mon fils prennent le métro et je ne veux pas plus que vous qu'une bombe éclate dans le métro. Nous courons tous les mêmes risques dans ce cas. Nous devons tous

Canada safe. When communities are subjected to the kinds of conduct that Ms. Jackman described, they feel that they are targets, which makes them afraid to come forward. Instead of being willing to come forward and cooperate, they clam up and resist. At the end of the day, what the services are doing is counterproductive to getting any kind of meaningful cooperation. The communities know what is going on better than anyone else. If we alienate them so that they are not prepared to cooperate with the intelligence services, because they are afraid, we are doing a disservice to Canada. In my view, that is what has happened with certain communities since 9/11.

We discussed this after the hearings last year. The service has to change its *modus operandi* if it wants cooperation. Without cooperation, I believe we are far more at risk.

Mr. Brouwer: In terms of healing the relationship, another major issue that needs to be looked at beyond CSIS is the CBSA. There is a real feeling that particular groups are being targeted for further investigation and delayed landing within the Canada Border Services Agency. Many of the points that my colleagues make about CSIS would apply there. Until that is dealt with, there will be a real feeling of being separate from the government and the establishment.

The Chairman: I wish to thank our witnesses for sharing their understanding of these issues with us.

Please send us your paper, Ms. Jackman.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 30, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 7:04 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. This is the twenty-seventh meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

In October 2001, in direct response to terrorist attacks in New York City, Washington, DC, and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite the study of the legislation. We agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December 2001.

faire notre part pour que le Canada reste un endroit sécuritaire. Quand les communautés sont traitées comme Mme Jackman l'a décrit, elles se sentent ciblées et elles ont peur de s'exprimer. Au lieu de s'exprimer et de collaborer, elles se taisent et se rebellent. Finalement, les services qui veulent leur collaboration obtiennent le contraire de l'effet recherché. Les communautés savent mieux que quiconque ce qui se passe. Si on se les met à dos et qu'elles ne veulent pas collaborer avec les services de renseignements, parce qu'elles ont peur, nous nuisons au Canada. À mon avis, c'est ce qui s'est passé avec certaines communautés depuis les attentats du 11 septembre.

Nous en avons discuté après les audiences l'an dernier. Le Service doit changer son mode de fonctionnement s'il veut que les gens collaborent. Sans collaboration, je crois que nous sommes beaucoup plus en danger.

M. Brouwer : Pour ce qui est d'améliorer les relations, il faut aussi examiner la situation de l'ASFC en plus de celle du SCRS. On a vraiment le sentiment que certains groupes font l'objet d'enquêtes plus poussées et que leur établissement est retardé par l'Agence des services frontaliers du Canada. Beaucoup d'aspects soulevés par mes collègues à propos SCRS s'appliqueraient aussi dans son cas. Tant que la situation n'aura pas été corrigée, les gens auront vraiment le sentiment d'être exclus par le gouvernement et le pouvoir établi.

La présidente : Je tiens à remercier nos témoins de nous avoir fait part de leurs réflexions sur les questions que nous examinons.

Veuillez nous envoyer votre document, madame Jackman.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 19 h 4 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. C'est la vingt-septième réunion avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste. Je vais expliquer le mandat de ce comité à l'intention de nos téléspectateurs.

En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes survenues à New York, Washington, D.C. et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a promulgué la Loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement s'est fait demander d'expédier l'examen de la Loi. C'est donc ce que nous avons fait. L'échéance, pour l'adoption de ce projet de loi, était en décembre 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians, with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate outlining any issue that we believe should be addressed. The results of our work will be available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is undertaking a similar process.

To date, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts and those involved in enforcement and intelligence gathering. This evening, we are joined by the Hon. Reg Alcock, President of Treasury Board. We are delighted to have him here. Mr. Alcock is accompanied by Ms. Helen McDonald, Chief Information Officer, and Mr. Donald Lemieux, Senior Director of Security Policy. Unfortunately, honourable senators, the minister is available for only one hour, but I understand that the officials are prepared to remain longer to answer additional questions that senators might have. This is a lively group so it will be a good discussion. Mr. Alcock, please proceed.

The Honourable Reg Alcock, President of the Treasury Board of Canada: Thank you, Madam Chair. I believe this is my fifth appearance before a Senate committee in my short tenure as President of Treasury Board of Canada. I can assure senators that they are always lively, although I do believe Senator Stratton is tracking me, because he seems to appear at each meeting I attend and in my constituency. Before I begin my formal remarks, I would like to make one comment: I am delighted to be here.

In my role as President of Treasury Board, I am the manager of "stuff" as opposed to the policyholder on some of these issues. This review is incredibly important. I did review the testimony before the committee this afternoon to understand just what the committee is looking at. I do not add a great deal of value in the broad policy discussions. I will speak specifically to some of the interactions that Treasury Board has in managing the Privacy Act and some of the challenges that we have had in dealing with the USA Patriot Act. I understand that was one interest of the committee. That may give senators a sense of some of the challenges from the perspective of Treasury Board. We will see where the questions take us from there.

Cependant, des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles il était difficile d'évaluer pleinement l'impact potentiel de cette loi en si peu de temps. C'est pourquoi il a été convenu que trois ans plus tard, le Parlement serait appelé à examiner les dispositions de la loi et son incidence sur les Canadiens, avec l'avantage de la rétrospective et d'un public moins émotif.

Les travaux de ce comité spécial représentent les efforts du Sénat pour s'acquitter de cette obligation. Quand nous aurons terminé l'étude, nous présenterons un rapport au Sénat décrivant tout problème, qui, selon nous, mérite attention. Les résultats de nos travaux seront communiqués au gouvernement et à la population du Canada. La Chambre des communes entreprend une démarche similaire.

Jusqu'à maintenant, le comité a rencontré des ministres et des fonctionnaires, des experts canadiens et étrangers sur le contexte de menaces, des experts juridiques et des personnes participant à l'application de la loi et à la cueillette de renseignements. Ce soir, nous accueillons l'honorable Reg Alcock, le président du Conseil du Trésor. Nous sommes ravis de le recevoir. M. Alcock est accompagné de Mme Helen McDonald, dirigeante principale de l'information, et de M. Donald Lemieux, directeur principal de la politique en matière de sécurité. Malheureusement, honorables sénateurs, le ministre n'a qu'une heure à nous consacrer, mais si j'ai bien compris, ses collaborateurs sont prêts à rester plus longtemps pour répondre à d'autres questions que vous pourriez avoir à leur poser. C'est un groupe assez dynamique, donc la discussion sera animée. Monsieur Alcock, je vous laisse la parole.

L'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor du Canada : Merci, madame la présidente. Je crois que c'est la cinquième fois que je compare devant un comité sénatorial dans la courte période depuis que je suis président du Conseil du Trésor du Canada. Je puis vous assurer, sénateurs, que les débats ont toujours été animés, bien que je crois que le sénateur Stratton me poursuit, parce qu'il semble apparaître à chaque réunion à laquelle j'assiste dans ma circonscription. Avant de présenter mes observations formelles, j'aimerais faire un commentaire : je suis ravi d'être ici.

Dans mon rôle de président du Conseil du Trésor, je suis le gestionnaire de « choses » plutôt que le détenteur des politiques sur certaines de ces questions. Cet examen était extrêmement important. J'ai passé en revue les témoignages présentés devant le comité cet après-midi pour comprendre exactement l'objet de l'examen que fait le comité. Je n'ai rien à offrir de très précieuses dans les discussions générales sur les politiques. Je vais parler particulièrement de certaines interactions du Conseil du Trésor dans le contexte de la gestion de la Loi sur la protection de la vie privée et de certains des défis que nous a posés le USA Patriot Act. À ce que j'ai compris, c'est un sujet qui intéresse le comité. Cela pourrait donner aux sénateurs un aperçu des défis que nous affrontons, du point de vue du Conseil du Trésor. Nous verrons où les questions nous mèneront de là.

It is my pleasure to discuss with senators the issue of the transborder flow of information, which includes concerns related to the USA Patriot Act, and the Canadian government's action plan to continue to ensure the privacy and security of Canadians' personal information.

In my role as President of Treasury Board, I am responsible for the government-wide administration of the Privacy Act. My department is also responsible for government privacy, security, contracting and procurement policies. It is in this capacity that I have led the file on the USA Patriot Act and continue to focus on what is perhaps the more pertinent privacy issue for sovereign countries: flows of personal and sensitive data.

The transborder flow of data is simply defined as the transmission of information across the Canadian border to any foreign jurisdiction. Globalization and the advent of new information technologies have had an unprecedented impact on the flow of and speed at which information crosses sovereign borders, including the personal information of Canadians, by means of what are now considered rather mundane activities, such as email and e-commerce, for example.

For its part, the Government of Canada is responsible for protecting its holdings on the personal information of citizens, its employees and other sensitive information in outsourcing arrangements. We take this role very seriously. Our commitment to the protection of personal information is articulated in existing federal safeguards, including privacy legislation and policies such as the Privacy Act and the Personal Information Protection and Electronic Documents Act, PIPEDA, as well as various multilateral agreements with foreign jurisdictions.

The government believes that concerns about Canadians' privacy should be assessed more adequately in light of this transborder flow of data, rather than through a restricted focus on the USA Patriot Act. Indeed, the act is a very unlikely course for American authorities to access information on Canadians, given the multitude of other channels of cooperation between the two countries.

Nevertheless, the government is responding to concerns about the Patriot Act. Our action plan consists of two streams: a comprehensive assessment of departments' major outsourcing activities, vulnerabilities, mitigation strategies and model clauses. The results of this assessment will be made public sometime early this summer, and will lead to the developing of clauses for requests for proposals and contracts, as well as privacy policy advice for implementation, to deal with the concerns about

Il me fait plaisir de discuter avec vous de la question de la circulation transfrontalière de l'information, notamment des préoccupations concernant le USA Patriote Acte, ainsi que du plan d'action du gouvernement canadien pour continuer à assurer la protection des renseignements personnels des Canadiens.

Dans mon rôle de président du Conseil du Trésor, je suis responsable de l'administration de la Loi sur la protection des renseignements personnels à l'échelle du gouvernement. Mon ministère est également responsable des politiques du gouvernement concernant la protection des renseignements personnels, la sécurité, les marchés et l'approvisionnement. C'est à ce titre que je dirige le dossier du USA Patriot Act et que je continue de mettre l'accent sur la question qui est peut-être la plus pertinente pour les pays souverains, soit la transmission des renseignements personnels et des données de nature délicate.

La circulation transfrontalière des données est définie simplement comme étant la transmission de renseignements concernant les Canadiens à tout pays étranger. La mondialisation et l'émergence de nouvelles technologies d'information ont eu des répercussions sans précédent sur la transmission de l'information et la rapidité à laquelle l'information traverse les frontières nationales, y compris les renseignements personnels concernant les Canadiens en utilisant les moyens qui sont maintenant considérés comme des activités plutôt banales comme le courriel et le commerce électronique, par exemple.

Pour sa part, le gouvernement du Canada est chargé de protéger les renseignements personnels qu'il détient au sujet des citoyens et de ses employés et d'autres renseignements de nature délicate figurant dans les ententes de sous-traitance. Nous prenons ce rôle très au sérieux. Notre engagement à l'égard de la protection des renseignements personnels est manifeste dans les mesures fédérales de protection actuelles, notamment les lois et politiques sur la protection des renseignements personnels tels que la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, la LPRPDE, ainsi que diverses ententes multilatérales avec des administrations étrangères.

Le gouvernement estime qu'il faudrait évaluer plus adéquatement les préoccupations au sujet de la protection des renseignements personnels des Canadiens en tenant compte de la circulation transfrontalière des données au lieu de se limiter au USA Patriot Act. En fait, il est très peu probable que les autorités américaines aient recours à la loi pour avoir accès aux renseignements concernant les Canadiens, étant donné les nombreux autres canaux de coopération entre nos deux pays.

Néanmoins, le gouvernement donne suite aux préoccupations au sujet du USA Patriot Act. Notre plan d'action comporte deux volets : évaluer de façon exhaustive les principales activités d'impartition des ministères, les vulnérabilités, les stratégies d'atténuation et les modèles de dispositions. Les résultats de cette évaluation seront rendus publics au début de l'été, et mèneront à l'élaboration de clauses pour les demandes de propositions et les marchés et offrir des conseils stratégiques par

personal information or other sensitive government information. The Government of Canada is developing these clauses in a manner that is mindful of its international trade responsibilities.

Many federal institutions have indicated that they already have a risk management strategy in place, while other institutions have stated that, as a result of this initiative, they will be reviewing their current risk management practices to ensure that such risks are adequately considered.

The consideration of privacy risks as part of an overall risk management strategy will ensure that any privacy issues are addressed at the planning stage of any initiative, which will, in turn, help officials to make informed decisions on whether or not to contract out or outsource certain personal information. It will also ensure that any potential risks to privacy or other sensitive information can be adequately mitigated throughout the contractual process.

To date, the government has determined that the USA Patriot Act will have no impact on the privacy of the vast majority of Canadians. This determination is based on our findings up to now that indicate that the bulk of government institutions assessed thus far, 84 per cent, have classified their risk as either no risk or low risk in terms of the possibility of application of the USA Patriot Act provisions.

The contracts classified as medium to high risk are limited in scope and are often closely linked to the mandate of the institution. For example, Foreign Affairs Canada and Export Development Canada have offices in the U.S. and overseas and therefore have contracts with companies in foreign jurisdictions where they are located.

In my own department, we have classified our contracts as no risk or low risk. For example, the contract for the Public Service Management Insurance Plan is currently with National Life Assurance Company of Canada, which has no offices in the United States. NL is a wholly owned subsidiary of Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc., a Canadian company incorporated under the laws of Quebec. As such, there is no risk of application of foreign legislation to this contract. The situation was similar for contracts related to the administration of the Public Service Dental Care Plan and Pensioners Dental Services Plan.

An example of a low risk of application of foreign legislation includes a contract with Sun Life Assurance Company of Canada related to the Public Service Health Care Plan and the Disability Insurance Plan. Sun Life uses the services of World Access to adjudicate out-of-country travel and comprehensive claims for the

rapport à la vie privée afin de répondre aux préoccupations au sujet des renseignements personnels ou d'autres renseignements gouvernementaux de nature délicate. Le gouvernement du Canada élabore actuellement ces clauses en tenant compte de ses responsabilités au niveau du commerce international.

De nombreuses institutions fédérales ont indiqué qu'elles ont déjà en place une stratégie de gestion des risques alors que d'autres institutions ont précisé que, par suite de cette initiative, elles examineront leurs pratiques actuelles en matière de gestion des risques afin de s'assurer que de tels risques sont adéquatement pris en considération.

Le fait de tenir compte des risques d'entrave à la protection de la vie privée dans le cadre de la stratégie globale de la gestion des risques permettra de s'assurer que toutes les questions de protection de la vie privée sont réglées à l'étape de la planification d'une initiative et cette mesure aidera du coup les fonctionnaires à prendre des décisions éclairées à savoir s'il y a lieu de recourir à des marchés ou à l'impartition pour certains renseignements personnels. Cela permettrait également de s'assurer que les risques éventuels pour la protection des renseignements personnels ou d'autres renseignements de nature délicate peuvent être adéquatement atténués pour la durée du marché.

Jusqu'à présent, le gouvernement a déterminé que le USA Patriot Act n'aura aucune répercussion sur la protection des renseignements personnels de la grande majorité des Canadiens. Cette évaluation est fondée sur nos conclusions jusqu'à présent indiquant que la majorité des institutions fédérales évaluées à ce jour, 84 p. 100, ont indiqué qu'il n'y avait aucun risque, ou un risque faible, pour ce qui est de la possibilité d'application des dispositions du USA Patriot Act.

Les marchés dont les risques sont classés moyens à élevés sont limités et sont souvent étroitement reliés au mandat de l'institution. Par exemple, Affaires étrangères Canada et Exportations et Développement Canada ont des bureaux aux États-Unis et à l'étranger et, par conséquent, ils ont conclu des marchés avec des entreprises dans les pays où ils sont situés.

Dans mon propre ministère, nous avons classé nos marchés comme présentant aucun risque ou un faible risque. Par exemple, le marché pour le régime d'assurance pour les cadres de gestion de la fonction publique est attribué actuellement à La Nationale du Canada, Compagnie d'assurance-vie, qui n'a aucun bureau aux États-Unis. Cette compagnie est une filiale en propriété exclusive de la Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc., une compagnie canadienne constituée en personne morale sous le régime de la loi du Québec. En conséquence, il n'y a aucun risque d'application des lois étrangères pour ce marché. La situation est similaire pour les marchés ayant trait à l'administration du Régime des soins dentaires de la fonction publique ou le Régime de soins dentaires pour les pensionnés.

Un exemple de faible risque d'application des lois étrangères inclut un marché avec la Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie, pour le régime de soins de santé de la fonction publique et le régime d'assurance-invalidité. La Sun Life utilise les services d'Accès mondial pour le règlement des demandes à

health care plan. Although World Access Canada does not normally share PSHCP data with its U.S. counterpart, the current arrangement allows for calls to be transferred to the Richmond, Virginia office in the event of a disaster in the Waterloo office. In such circumstances, temporary access would be granted to the U.S. office to ensure continuity of service to Canadians.

A similar situation exists in relation to Sun Life's CHES system, used for claim adjudication and payment under the disability insurance program. Sun Life's U.S. employees could potentially look at disability insurance plan data.

In addition, there is a longstanding record of cooperation between our two countries' authorities. We remain confident in the efficiency and expediency of existing multilateral agreements between our countries to deal with such issues.

The Canadian government will complete its assessment of the reports submitted by departments and agencies in the next month or two to ensure that concerns over the U.S. Patriot Act are considered thoroughly, as well as to determine whether additional policy guidance and tools are required with respect to the broader issue of transborder data flows. The final comprehensive assessment report will be published this summer to reassure Canadians of the protections in place from this or other types of foreign legislation.

Finally, at her May 9 appearance before this committee, the Privacy Commissioner made reference to a number of measures to strengthen the government's privacy management regime that she had previously raised with me. I have since responded to the commissioner, confirming that Treasury Board Secretariat has launched or planned work in these areas and will seek to advance the concept of a privacy management framework.

As indicated earlier, the government is currently reviewing outsourcing involving personal information and is developing comprehensive policy guidance, including some model contract clauses to mitigate privacy risks. The government will continue to work closely with the Office of the Privacy Commissioner to ensure that Canadians' privacy is respected and that personal information is protected from inappropriate disclosure.

The government will also work closely with provincial governments and the private sector to continue to protect the security and privacy of Canadians and the interests of Canadian businesses. We will also maintain an open dialogue with U.S. officials relating to cross-border information sharing to ensure that our governments achieve the right balance between privacy rights and effective law enforcement.

That concludes my remarks and I look forward to your questions.

l'extérieur du pays, voyages, et les demandes d'assurance générales pour le régime de soins de santé. Même si Accès mondial Canada ne partage pas les données concernant le RSSFP avec ses homologues américains, l'entente actuelle permet que les appels soient transférés au bureau de Richmond en Virginie au cas où il y aurait un sinistre au bureau de Waterloo. Dans de telles circonstances, un accès temporaire serait accordé aux bureaux américains afin d'assurer la continuité des services aux Canadiens.

Une situation semblable existe pour le système CHES de la Sun Life utilisé pour le règlement et le paiement des demandes en vertu du régime d'assurance-invalidité. Les employés américains de la Sun Life pourraient éventuellement avoir accès aux données concernant le régime d'assurance-invalidité.

Par ailleurs, les autorités de nos deux pays coopèrent depuis longtemps. Nous demeurons confiants quant à l'efficacité et l'opportunité des ententes multilatérales actuelles entre nos gouvernements pour régler ces questions.

Le gouvernement canadien terminera son évaluation des rapports soumis par les ministères et les organismes au cours des deux prochains mois afin de s'assurer de donner suite adéquatement aux préoccupations concernant le U.S. Patriot Act et afin de déterminer si des directives stratégiques et des outils additionnels sont nécessaires pour ce qui est de la question plus vaste de la circulation transfrontalière des données. Le rapport final de l'évaluation complète sera publié cet été afin de rassurer les Canadiens quant aux mesures de protection en place à l'égard de cette loi étrangère ou d'autres lois étrangères.

Enfin, lors de sa comparution devant ce comité le 9 mai dernier, la commissaire à la protection de la vie privée a mentionné plusieurs mesures visant à renforcer le régime fédéral de gestion de la protection des renseignements personnels. Elle m'en avait déjà parlé auparavant. J'ai depuis répondu à la commissaire en confirmant que le SCT a entrepris ou prévu des travaux dans ce domaine et tentera de faire progresser le concept d'un cadre de gestion de la vie privée.

Tel qu'indiqué précédemment, le gouvernement examine actuellement l'impartition comportant des renseignements personnels et il aborde des directives stratégiques exhaustives incluant certains modèles de clauses contractuelles pour atténuer les risques d'entrave à la vie privée. Le gouvernement continuera de travailler en étroite collaboration avec le Commissariat à la vie privée afin de s'assurer que la vie privée des Canadiens est respectée et que les renseignements personnels ne sont pas divulgués de façon inappropriée.

Le gouvernement travaillera en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé pour continuer à assurer la sécurité et à protéger la vie privée des Canadiens et les intérêts des entreprises canadiennes. Il maintiendrait également un dialogue ouvert avec les représentants américains en ce qui a trait à la transmission transfrontalière de l'information afin de s'assurer que nos gouvernements parviennent à un juste équilibre entre les droits à la vie privée et l'application efficace de la loi.

Voilà qui termine mes observations. J'espère répondre à vos questions et discuter davantage de ce point avec vous. Merci.

Senator Stratton: Welcome, minister. It is good to see you again. I hope you are healthy.

The government, by my notes, should have spent some \$6.6 billion of the \$7.7 billion originally allocated in the 2001 budget by the end of this fiscal year.

Can you tell us if this amount of money has in fact been spent to enhance the security of Canada and is the Treasury Board tracking the spending in any fashion that we would be aware of?

Mr. Alcock: I am sorry, Senator Stratton, we did not come prepared to discuss that particular aspect. We were asked to discuss privacy and data protection. The Deputy Prime Minister, I think would be more appropriate —

Senator Stratton: If you are here on privacy, tell me about the process. You are Treasury Board. You are the process person. You get things approved by cabinet. You then take that cabinet approval and you implement the policy. You develop a plan for it. Is that not what takes place?

Mr. Alcock: Are you talking about the budget approvals that were provided to security agencies or are you talking about the privacy and security tracking that we do?

Senator Stratton: Yes.

Mr. Alcock: The second one?

Senator Stratton: I am going by your topic now. How do you track it and ensure that it is on track? I get a little concerned about different reports coming down about privacy. How do you track it?

Mr. Alcock: Let me walk around that a little. We have a policy for the protection and holding of the personal information of Canadians within the Canadian government. The issue that was raised last fall, coming out of British Columbia, was about the potential use of the U.S. Patriot Act to access data on Canadian citizens surreptitiously, without any knowledge that it was being done. I think everyone had a concern initially that if this was indeed happening we should investigate and understand the parameters of it, what the impact would be on Canadians, and then make some decisions.

The first thing that happened is that I met with the Privacy Commissioner. Her indication was — because you may recall there had been some questions in the House about the CIBC potentially moving data into the U.S. — she felt that the PIPEDA, given that it is relatively new legislation, covered the private sector companies adequately and that she had the tools that she needed to act should there be a concern raised about that.

However, in the area of the government, she also indicated that the Privacy Act itself is much older legislation and had not contemplated some of these cross-border flows. In particular, the

Le sénateur Stratton : Bienvenue monsieur le ministre. Il est bon de vous revoir. J'espère que vous vous portez bien.

Le gouvernement, d'après les notes que j'ai ici, devrait avoir dépensé quelque 6,6 milliards de dollars des 7,7 milliards qui avaient été réservés dans le budget de 2001 jusqu'à la fin du présent exercice.

Pourriez-vous nous dire si ce montant a réellement été dépensé pour accroître la sécurité du Canada et si le Conseil du Trésor fait un suivi des dépenses d'une façon ou d'une autre que nous pourrions connaître?

M. Alcock : Je suis désolé, sénateur Stratton, mais nous ne sommes pas venus préparés à discuter de cet aspect en particulier. On nous a demandé de discuter de protection de la vie privée et des données. Le vice-premier ministre, je pense, serait plus...

Le sénateur Stratton : Si vous êtes ici pour parler de la vie privée, parlez-moi du processus. Vous représentez le Conseil du Trésor. Vous êtes la personne qui agit. Vous avez fait approuver certaines choses par le Cabinet. Ensuite, avec cette approbation du Cabinet, vous mettez la politique en application. Vous dressez un plan pour cela. N'est-ce pas ainsi que vous faites?

M. Alcock : Est-ce que vous parlez du budget approuvé pour les organismes de sécurité, ou du suivi de ce que nous faisons pour la protection de la vie privée et la sécurité?

Le sénateur Stratton : Oui.

M. Alcock : Le deuxième?

Le sénateur Stratton : J'entre dans votre sujet, maintenant. Comment pouvez-vous en faire un suivi et vous assurer que c'est sur la bonne voie? Je m'inquiète un peu des divers rapports qui sont diffusés au sujet de la protection de la vie privée. Comment pouvez-vous l'assurer?

M. Alcock : Permettez-moi d'aborder votre question par la bande. Nous avons une politique pour la protection et la conservation des renseignements personnels concernant les Canadiens au sein du gouvernement du Canada. Le problème qui a été soulevé l'automne dernier, qui s'est manifesté en Colombie-Britannique, était au sujet de l'utilisation potentielle de la U.S. Patriot Act pour accéder subrepticement à des données sur des citoyens canadiens, sans qu'on sache ce qui se passe. Je pense que tout le monde pensait au départ que si c'était vraiment ce qui se passait, il nous faudrait faire enquête et en comprendre les paramètres, quelles répercussions cela pourrait avoir sur les Canadiens, et prendre une décision.

En premier lieu, j'ai rencontré la commissaire à la protection de la vie privée. Selon elle — vous vous rappelez peut-être que certaines questions ont été posées à la Chambre au sujet du transfert potentiel de données par la CIBC aux États-Unis — elle trouvait que la LPRPDE, étant une loi relativement nouvelle, couvrait les compagnies du secteur privé comme il le fallait, et qu'elle avait les outils qui lui étaient nécessaires pour agir si une préoccupation était soulevée à ce sujet.

Cependant, dans le domaine du gouvernement, elle a aussi indiqué que la Loi sur la protection de la vie privée en soi est une beaucoup plus ancienne et qu'il n'y avait pas été question de ces

issue was, in a world where we are all contracting on both sides of the border, data could be held in the U.S. in such a manner that it could be accessed by the U.S. government under the Patriot Act.

We undertook to do a review of all of them. You can imagine the amount of contracting that goes on in the federal government. It has taken us a while to go through each department and to assess if they contract for the holding of personal information outside of their own resources; if so, to what extent, and what is the nature of the contract and the provisions to protect that information? That is the review I was speaking about earlier.

Senator Stratton: Why would Treasury Board get involved? Why particularly your department?

Mr. Alcock: We have the policy responsibility for ensuring the protection. The Privacy Act is the legislation. The Privacy Commissioner acts as a watchdog to that. We have the administrative responsibility for seeing that the government complies with it and has proper regimes in place. We also have responsibility for contracting the procurement policy. The solution that has been identified by the Privacy Commissioner is changes to the wording of the provisions in the contracts that we write when it comes to the holding of data.

Senator Jaffer: Minister, thank you for appearing before us at this late hour. I found your presentation very interesting. I also commend you. When this issue of the Patriot Act came to your attention you started working on it right away.

I have a number of questions. I absolutely accept that you may not have the answers until September-October, when we come back. I will ask the chair if she will kindly invite you back once you have the report in the summer and are able to give us a better idea.

My first question is on the outsourcing, and you have covered it somewhat. On May 9, I had the opportunity to ask the Privacy Commissioner about outsourcing. As you are very well aware, minister, Canadians are very concerned about their information being placed in U.S. companies. As I understand it, under the Patriot Act, U.S. companies must release that information to their governments. Because the information is held by U.S. companies, it is obviously not protected by Canadian law.

I know there are treaties in place to allow us to share information with our allies when need be, but these treaties still give Canadians a role in determining how this information is shared. The concern is that outsourcing removes this role. It takes it out of our hands. The Privacy Commissioner has told us that you are currently reviewing this process, and you have confirmed

échanges transfrontaliers. En particulier, le problème, c'est que dans un monde où nous passons des marchés des deux côtés de la frontière, les données pourraient être détenues aux États-Unis d'une manière qui permettrait au gouvernement américain d'y accéder en vertu du U.S. Patriot Act.

Nous avons donc entrepris un examen de toutes les lois. Vous pouvez imaginer la quantité de marchés qui sont passés au gouvernement fédéral. Il nous a fallu un bon bout de temps pour examiner tous les ministères et déterminer s'ils ont des contrats pour la conservation des renseignements personnels en dehors de leurs propres ressources; dans l'affirmative, dans quelle mesure, et quelle est la nature du contrat, quelles sont les dispositions relatives à la protection de ces renseignements? C'est l'examen dont je parlais tout à l'heure.

Le sénateur Stratton : Pourquoi le Conseil du Trésor s'en mêlerait-il? Pourquoi, en particulier, votre ministère?

M. Alcock : Nous sommes responsables des politiques pour assurer la protection. La Loi sur la protection de la vie privée est la loi d'application. La commissaire à la protection de la vie privée agit comme chien de garde. Nous avons la responsabilité administrative de veiller à ce que le gouvernement soit conforme à la loi et ait des mécanismes appropriés pour le faire. Nous avons aussi la responsabilité de l'impartition pour la politique sur l'approvisionnement. La solution qu'a trouvée la commissaire à la vie privée, c'est une modification du libellé des dispositions des contrats que nous rédigeons en ce qui concerne la conservation des données.

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, merci d'être venu nous voir à une heure si tardive. J'ai trouvé votre exposé très intéressant. Je vous félicite. Lorsque cette question de Patriot Act a été portée à notre attention, vous vous êtes mis tout de suite à l'oeuvre.

J'ai plusieurs questions à poser. Je comprends tout à fait que vous ne puissiez pas répondre avant septembre ou octobre, quand nous allons reprendre nos travaux. Je demanderai à la présidente de bien vouloir vous inviter à nouveau une fois que votre rapport aura été publié, en été, et que nous pourrions nous faire une meilleure idée de la situation.

Ma première question concerne l'impartition, et vous en avez un peu parlé. Le 9 mai, j'ai eu l'occasion de poser des questions à la commissaire à la protection de la vie privée au sujet de l'impartition. Comme vous le savez bien, monsieur le ministre, les Canadiens s'inquiètent beaucoup de la possibilité que des renseignements à leur sujet puissent circuler dans les compagnies américaines. D'après ce que je comprends, en vertu du Patriot Act, les compagnies américaines doivent transmettre ces renseignements à leur gouvernement. Comme les renseignements sont détenus par des compagnies américaines, ils ne sont, évidemment, pas protégés par la loi canadienne.

Je sais qu'il existe des traités pour nous permettre de communiquer des renseignements à nos alliés quand c'est nécessaire, mais ces traités donnent encore aux Canadiens un rôle dans la détermination de la manière dont ces renseignements sont communiqués. Ce qu'on craint, c'est que l'impartition les prive de ce rôle. Elle nous enlève ces moyens. La commissaire à la

that. It would be very useful, minister, if you were able to share with us some of the thinking or how the review process is being carried out. I absolutely accept that it is still a work in progress.

Mr. Alcock: I thank you for that, Senator Jaffer. One of the issues in government is there is such a smorgasbord of interesting items. I have opinions on our security legislation also, but I have to avoid being dragged into that because I have no expertise in this area. I have not spent the time studying it that you have.

There is a concern. Some of the concern is a fear of the unknown. It is not a realized fear. It is just a fear of what could happen. In part, it is almost the traditional fear of something big. You commented that U.S. companies holding data could be ordered to release this data under the Patriot Act. I discussed this at some length, and we investigated it at some length, both with the Privacy Commissioner and internally. It is certainly true that the Patriot Act would function in that way if the data were held by a U.S. company doing business in the U.S. There were fears stated by some that the only precondition was that it was a U.S. company or U.S. subsidiary. I have been assured by the Privacy Commissioner and others that that is not the case. U.S. companies doing business in Canada have to function under Canadian law. The new PIPEDA is quite clear on the holding and release of that information.

It should be said that in the legislation that you are reviewing, there are means and provisions for the surreptitious access of information. It is not as though the U.S. is doing something that we are not. We also allow our security services to do that, but we have perhaps a higher bar that they have to clear before they get the permission.

We are also informed that the Patriot Act itself is under review by Congress, and that may result in some changes on that side.

On suggestion that was made to us, and as the Privacy Commissioner wrote to me, was that we develop contractual model language for all government contracts that have to do with the holding of personal information that spells out some of the conditions under which this information is being held and the access to it. There has been a debate. In this particular case, Senator Austin would be more expert than I on some of the trade implications of limiting the ability to hold information offshore when we are moving both ways on that. We hold considerable U.S. information here in Canada under some of these agreements.

protection de la vie privée nous a dit que vous examinez actuellement le processus, et vous l'avez confirmé. Il nous serait très utile, monsieur le ministre, que vous puissiez nous donner une idée de vos réflexions, ou du processus d'examen qui est en cours. Je suis tout à fait conscient que c'est encore en cours.

M. Alcock : Je vous en remercie, sénateur Jaffer. L'un des problèmes, au sein de ce gouvernement, c'est qu'il existe toute une série d'enjeux intéressants. J'ai aussi des opinions à propos de notre législation sur la sécurité, mais je me garderai de les exprimer étant donné que je ne suis pas un spécialiste en la matière. Je n'ai pas consacré autant de temps que vous à étudier la question.

Il existe une inquiétude qui repose, en partie, sur la crainte de l'inconnu. Ce n'est pas une peur consciente. C'est simplement une peur face à l'incertitude. Dans une certaine mesure, cela ressemble à la crainte habituelle que survienne un problème majeur. Vous avez dit que les compagnies américaines qui conservent des données pouvaient être forcées de les divulguer en vertu du Patriot Act. J'ai discuté de la question pendant assez longtemps et nous avons fait des recherches relativement poussées, tant auprès de la commissaire à la protection de la vie privée qu'à l'interne. Il est indubitable qu'on invoquerait le Patriot Act si les données étaient entre les mains d'une société américaine faisant affaire aux États-Unis. Certains avaient dit craindre que la seule condition préalable fût qu'il s'agissait d'une société ou d'une filiale américaine. La commissaire à la protection de la vie privée et d'autres m'ont assuré qu'il n'en était rien. Les sociétés américaines faisant affaire au Canada sont assujetties aux lois canadiennes. La nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques est très claire quant à la possession et à la divulgation de ce genre d'informations.

Il convient de rappeler que la mesure législative que vous êtes en train d'examiner prévoit des mécanismes et des dispositions à appliquer en cas d'accès subreptice à des renseignements confidentiels. Ce n'est pas comme si les Américains faisaient quelque chose que nous ne faisons pas. Nos services de sécurité sont aussi autorisés à le faire, mais nous avons peut-être fixé des conditions plus strictes qu'ils doivent respecter avant d'obtenir les permissions nécessaires.

On nous a également informés que le Patriot Acte est actuellement revue par le Congrès et qu'il pourrait y avoir des changements de ce côté-là.

Si je me fie à une recommandation qui nous a été faite et à ce que m'a conseillé par écrit la commissaire à la protection de la vie privée, il faudrait que nous établissions un libellé modèle pour l'ensemble des contrats gouvernementaux ayant trait à la possession de renseignements personnels, qui définisse quelques-unes des conditions dans lesquelles ces renseignements sont conservés et consultés. Il y a eu un débat à ce sujet. À ce propos, le sénateur Austin connaît mieux que moi quelques-unes des conséquences commerciales liées à la limitation de la capacité de garder des informations à l'étranger quand on veut jouer sur

It is believed that through simple changes to the way we procure that service, we can provide an enhanced level of protection.

I have the Privacy Commissioner's letter in front of me. She also suggests that a strengthening of reporting requirements under section 72 of the Privacy Act would provide more notification when such information is accessed.

Is it a perfect instrument? I do not think so. Is it as good as we are likely to get, given the other concerns behind the review that you are doing? Where is that boundary between accessing information for reasons of public protection and the right to personal confidentiality?

Senator Jaffer: Minister, the concern that people have raised with me is that a U.S. company may be operating here, but they may be outsourcing the data processing in the U.S., which brings them under both Canadian and U.S. law. How do we then protect personal information?

Mr. Alcock: There are two issues here. Ms. McDonald was saying to me that if the information is held by a Canadian company, PIPEDA, the new private sector legislation, applies. Ms. McDonald is saying that even in the case of a company operating in Canada that was storing the data somewhere in the U.S., that information would still be covered. The company would still be liable for the improper access to that information.

Senator Jaffer: So they do not have to release it to the U.S.?

Mr. Alcock: There is a debate about that.

Senator Jaffer: My understanding is they have to.

Mr. Alcock: My understanding, too, is that if the information is physically held in the U.S., it would be difficult for a company to refuse the access to it.

Senator Jaffer: Minister, I know these are difficult issues and you are looking at them, but many Canadians have great concern. Parents have phoned me and said that their child visited the U.S. and, after using their credit card, they have had FBI appear on their doorstep. They have had cases of them being tracked down through the use of their credit card.

I know this is a work in progress and in September it may not be there, but this is a great concern to Canadians.

Minister, other countries also deal with the U.S. Do we have any examples of how other countries are dealing with this issue?

deux tableaux à la fois. Nous détenons d'importants renseignements américains, ici au Canada, en vertu de certaines de ces ententes. On considère qu'en apportant des changements simples à la façon de fournir ce service, nous pourrions offrir un niveau de protection accrue.

J'ai la lettre de la commissaire à la protection de la vie privée devant moi. Celle-ci prétend qu'un resserrement des exigences concernant la remise des rapports en vertu de l'article 72 de la Loi sur la protection des renseignements personnels permettrait de donner un avis plus long lorsqu'on a accès à ce genre d'information.

Est-ce un instrument parfait? Je ne crois pas. Est-il aussi bon que nous pourrions l'espérer étant donné les autres préoccupations qui sous-tendent l'examen que vous êtes en train d'effectuer? Où est la frontière entre l'accès à l'information pour des raisons de protection de la population et le droit à la confidentialité des renseignements personnels?

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, ce qui inquiète les gens qui m'ont approchée, c'est qu'une compagnie américaine peut être établie au Canada, mais faire faire le traitement des données aux États-Unis. Du coup, cette société est assujettie à la fois aux lois canadiennes et aux lois américaines. Dans les circonstances, comment assurer la protection des renseignements personnels?

M. Alcock : Vous soulevez là deux questions. Mme MacDonald me disait que si les renseignements sont conservés par une société canadienne, c'est la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques qui s'applique. Mme MacDonald fait remarquer que même dans le cas d'une compagnie établie au Canada qui conserve les données quelque part aux États-Unis, on peut toujours appliquer la loi. La compagnie sera toujours responsable de la divulgation non autorisée des renseignements qu'elle détient.

Le sénateur Jaffer : Elle ne doit donc pas les divulguer aux États-Unis?

M. Alcock : Il y a un débat à ce sujet.

Le sénateur Jaffer : Selon moi, elles doivent le faire.

M. Alcock : D'après ce que je comprends, aussi, si ces renseignements sont conservés aux États-Unis, il serait difficile à une compagnie d'en refuser l'accès.

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, je sais que ce sont des questions complexes et que vous les examinez de près, mais beaucoup de Canadiens sont très préoccupés. Des parents m'ont téléphoné pour me dire que leur enfant était allé aux États-Unis, où il avait utilisé sa carte de crédit, et qu'ils avaient ensuite reçu la visite d'agents du FBI chez eux. Certaines de ces personnes ont été retracées au moyen de leur carte de crédit.

Je sais que le travail se poursuit et qu'en septembre il ne sera peut-être pas terminé, mais c'est un grand sujet de préoccupation pour les Canadiens.

Monsieur le ministre, d'autres pays font également affaire avec les États-Unis. Y a-t-il des exemples de la façon dont ils traitent cette question?

Mr. Alcock: It is interesting. I should say that this discussion arose in British Columbia, as you know. The Privacy Commissioner in British Columbia, with some pressure from and discussion with the public sector unions in British Columbia as the government was moving to outsource some of their data holding, got involved and was the first to raise this. I met with the minister from British Columbia on this.

As we canvas across the country, we have not had a lot of concern raised by other jurisdictions on this particular issue, nor have we had concerns raised internationally.

Senator Jaffer: Not internationally?

Mr. Alcock: No.

Senator Jaffer: I am sure you will have to take some time to answer my next question, and I accept that.

I was pleased to read in your presentation that you are responsible for government-wide administration of the Privacy Act. One of the things that have come out in the Arar hearings is that when Canadians think that they are speaking privately with the counsellor, it is shared by the RCMP and with the RCMP and CSIS. Is this also within your administration?

Mr. Alcock: If you are talking about the sharing of written or recorded information between two jurisdictions, there would be legislation and agreements that govern that sharing between law enforcement agencies and the like. The sharing and accessing of personal data that is held by one department or another would have to be prescribed and supported by either legislative or administrative agreements that we would oversee.

Senator Jaffer: May I please ask that, when you come in September, you determine how that protection happens?

Mr. Alcock: I will endeavour to provide this before we return in September so that honourable senators will have as much time as possible to go through it. We will have completed the review by then and we will make it available immediately. We will do the same on the administrative question.

Senator Jaffer: I will make one short comment. I appreciated very much what you had to say, and I am sure Canadians listening did also.

I know the minister will understand this: Protecting the vast majority of Canadians is not our aim; it is to protect all Canadians. I urge you to see that the privacy of all Canadians is important. It is important that people understand that.

Mr. Alcock: There is no question that privacy, while it is not a right that has been written into the Constitution, is certainly a right that has been read into the Constitution by the Supreme Court, and we act on that basis. We take it seriously.

M. Alcock : C'est intéressant. J'aimerais rappeler que cette discussion a commencé en Colombie-Britannique, comme vous le savez certainement. À la suite de pressions exercées par les syndicats du secteur public britano-colombien et de discussions avec ceux-ci, le commissaire à la protection de la vie privée de cette province s'est investi dans le dossier et a été le premier à soulever la question, alors que le gouvernement s'appêtait à recourir à l'impartition pour la conservation de ces données. J'ai rencontré le ministre de Colombie-Britannique à ce sujet.

Dans les tournées que nous faisons un peu partout au pays, on ne nous a pas beaucoup exprimé de préoccupations au sujet de cette question en particulier, pas plus qu'à l'échelle internationale.

Le sénateur Jaffer : Les autres pays non plus?

M. Alcock : Non.

Le sénateur Jaffer : Je suis sûr que vous aurez besoin d'un peu de temps pour répondre à ma prochaine question.

J'ai été ravie de lire dans votre mémoire que vous êtes responsable de l'administration pangouvernementale de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce que nous avons appris des audiences concernant l'affaire Arar, c'est que lorsque les Canadiens pensent qu'ils parlent en privé à un conseiller, leurs propos sont transmis à la GRC et au SCRS. Est-ce la même chose au sein de votre administration?

M. Alcock : Si vous parlez du partage d'informations écrites ou enregistrées entre deux gouvernements, sachez que les lois et les ententes régissant l'échange de ces renseignements entre les organismes chargés de l'exécution de la loi s'appliquent. L'échange de renseignements personnels et l'accès à ces renseignements conservés par un ministère ou un autre doivent être autorisés en vertu d'ententes législatives ou administratives coordonnées.

Le sénateur Jaffer : Puis-je vous demander de nous expliquer, quand vous reviendrez en septembre, comment est assurée cette protection?

M. Alcock : Je m'efforcerai de vous fournir l'information avant afin que les honorables sénateurs disposent de tout le temps nécessaire pour prendre connaissance du dossier. Nous aurons fini l'examen d'ici là et nous vous transmettrons l'information aussitôt après avoir terminé. Nous ferons la même chose pour le volet administratif.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais faire un bref commentaire. J'ai beaucoup apprécié ce que vous nous avez dit, et je suis sûr que les Canadiens qui nous écoutent, aussi.

Je sais que le ministre comprendra ceci : notre but est de protéger la grande majorité des Canadiens; d'assurer la protection de tous les Canadiens. Je vous exhorte à prendre au sérieux la protection de la vie privée de tous nos concitoyens. Il est important que les gens le comprennent bien.

M. Alcock : Il ne fait aucun doute que la protection de la vie privée, même si ce n'est pas un droit inscrit textuellement dans la Constitution, est évidemment un droit que la Cour suprême considère comme implicite dans la Constitution, et nous en tenons compte. Nous prenons cela au sérieux.

I think there could be a very interesting discussion with this committee about privacy in general. You are looking at an extraordinary power that encompasses an entire range of issues. You are doing very important work, and I think it is important that we educate both ourselves and Canadians about how these various processes interact.

There is also a discussion to be had about privacy itself and how we manage it in government. A lot of enhancements, service improvements, efficiencies and other things can occur — I am not talking in the judicial or investigative sense, but in the provision of services — if we can share data.

The approach has been quite antiquated, in the sense that if we do not share anything with anybody, we will never violate privacy. In the first place, that is not true. In the second place, we deny ourselves advantages and benefits that come through how we hold information.

How we provide privacy protection and give life to that right is an important discussion and one that I would love to have with this committee.

Senator Fraser: Like the others, I was comforted when you told us that to date the government has determined that the Patriot Act will have no impact on the privacy of the vast majority of Canadians. My degree of comfort was lessened in your next paragraph, where you said that this was based on your findings so far in connection with government institutions.

On what basis did you extrapolate the information held by government institutions to the vast majority of Canadians in general? Did I misunderstand what you were saying?

Mr. Alcock: No, you did not. There are two things I would like to mention. My responsibilities are overseeing the management of information held by government, so my world is the federal public sector. It is governed by the original Privacy Act passed in 1982 as a companion to the Access to Information Act.

We proclaimed in 2004 the new PIPEDA, Personal Information Protection and Electronic Documents Act, directed at the private sector holdings of personal information.

When this issue was first raised, the first thing I did was call the Privacy Commissioner and meet with her. Her sense was that because that legislation was new, it had anticipated or understood better some of this electronic data sharing. She felt she had the tools to investigate and hold to account private sector companies that were holding personal data of Canadians.

Je pense qu'il pourrait y avoir une discussion très intéressante, au sein de ce comité, au sujet de la protection de la vie privée en général. Vous examinez un pouvoir extraordinaire qui englobe toute une série d'enjeux. Vous faites un travail crucial et je crois qu'il est important que nous saissions bien et que nous fassions comprendre aux Canadiens comment interagissent les différents mécanismes.

Il faut également parler de la protection de la vie privée en tant que telle et de la façon dont nous la gérons au sein du gouvernement. Si nous pouvons partager des données, il peut y avoir beaucoup d'améliorations, notamment des services, ainsi que des progrès, entre autres, et je ne parle pas au plan juridique ou pour le travail d'investigation, mais de la prestation de services.

L'approche utilisée était plutôt archaïque dans le sens où si nous ne partageons rien avec personne, nous ne violerons jamais le droit à la protection de la vie privée. Premièrement, c'est faux. Deuxièmement, nous nous privons des avantages découlant de la façon dont nous conservons l'information.

La manière dont nous assurons la protection de la vie privée et dont se concrétise ce droit constitue un enjeu important dont j'aimerais beaucoup discuter avec les membres du comité.

Le sénateur Fraser : Comme les autres, j'ai été rassurée d'apprendre que pour l'instant, le gouvernement a déterminé que le Patriot Act n'aurait aucune incidence sur la protection de la vie privée de la grande majorité des Canadiens. Toutefois, j'ai trouvé moins rassurant ce que vous indiquez dans le paragraphe suivant de votre déclaration, quand vous expliquez que tout ceci est fondé sur les conclusions que vous avez tirées jusqu'à présent de vos échanges avec les institutions gouvernementales.

Sur quelles bases vous êtes-vous fondé pour extrapoler à partir des informations conservées par les institutions gouvernementales sur la vaste majorité des Canadiens en général? Ai-je mal compris vos propos?

M. Alcock : Non, pas du tout. J'aimerais dire deux choses. Mes responsabilités consistent à superviser la gestion des renseignements conservés par le gouvernement; mon monde se limite donc à la fonction publique fédérale. Celle-ci est régie par la loi initiale de 1982 sur la protection des renseignements personnels qui est une mesure législative connexe à la Loi sur l'accès à l'information.

En 2004, nous avons promulgué la nouvelle LPRPDE, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, laquelle est destinée à régir les renseignements personnels détenus par le secteur privé.

Lorsque cette question a été soulevée pour la première fois, j'ai d'abord appelé la commissaire à la protection de la vie privée pour la rencontrer. À son avis, étant donné que cette loi était nouvelle, elle anticipait ou comprenait mieux les enjeux entourant l'échange de données électroniques. La Commissaire estimait avoir les instruments pour faire les enquêtes nécessaires et demander des comptes à des entreprises privées qui détiennent des renseignements personnels au sujet des Canadiens.

Having had that assurance, then we focused our work on the area we manage. The concern there was simply that the Privacy Act itself is 20-plus years old and in need of renewal. There has been some work done on how a new act could be created, but in the meantime we should concentrate on areas where data were being held and use our authority under the procurement policy to try to address the issue.

Senator Fraser: I was particularly struck by this because on my way to Ottawa this morning, I heard a report on CBC Radio concerning a well-known Quebec-based insurance company that had transmitted a health insurance claim to a U.S. subsidiary for some reason. That U.S. subsidiary had contacted the physician in Quebec and demanded not just the specifics on this claim, but the patient's entire medical file, which I gathered, from listening to the physician being interviewed, was an unusual occurrence.

As one of the experts who was interviewed said, the concern that immediately comes to mind is that people would like to use this kind of information to build profiles of greater or lesser sensitivity. It is probably a very high sensitivity. As I think you suggested, once that information is sent down there, we cannot really protect it.

I suspect I am asking you to comment on something that you have not heard about. If you take it as hypothetical situation rather than a real case, does it sound to you like a definite infringement of the law, or do we have a loophole that needs to be fixed?

Mr. Alcock: I thank you for giving me a loophole before I answer the question. I do not know the specifics of that case.

Some of this, like all new law, has not been tested because there have not been a lot of claims. One of the first things the Privacy Commissioner said to me was that there needs to be a complaint for her to act. She felt she had the tools to enter private premises, get the information and hold to account the people responsible when it came to private sector organizations. Beyond that, it is hard for me to answer this one.

Senator Fraser: Clearly this committee has been trying to wrap its collective mind around not just the narrow specifics of what one government department does or what one clause of the legislation says, but the whole context in which we operate. That includes this kind of relationship with our neighbours to the south.

I hope you will tell me I am wrong, but it sounds to me as if we may be operating in our own corporations and their relationships with their partners south of the border on a degree of trust that would have been appropriate prior to September 11, but perhaps should be re-examined now.

Ayant obtenu cette assurance, nous avons concentré nos travaux sur le secteur qui nous concerne. La préoccupation à cet égard tenait simplement au fait que la Loi sur la protection de la vie privée datait de plus de 20 ans et qu'elle avait besoin d'être renouvelée. On a réfléchi à la façon de proposer une nouvelle loi, mais en attendant, on doit se concentrer sur les domaines dans lesquels on a conservé des renseignements et utiliser notre pouvoir, en vertu de la politique d'approvisionnement, pour tenter de régler cette question.

Le sénateur Fraser : Cela m'a particulièrement frappée parce qu'en revenant à Ottawa ce matin, j'ai entendu un reportage à la radio anglaise de Radio-Canada concernant une compagnie d'assurances bien connue établie au Québec qui avait transmis à une de ses filiales américaines, pour une raison que j'ignore, une réclamation en matière d'assurance-maladie. La filiale américaine avait contacté le médecin au Québec pour lui exiger non seulement de donner des détails au sujet de la réclamation, mais aussi pour demander le dossier médical complet du patient, ce qui, d'après ce que j'ai compris en écoutant le médecin interviewé, était une pratique peu courante.

Comme l'a dit l'un des spécialistes interrogés, la première préoccupation qui vient immédiatement à l'esprit des gens est que certains pourraient vouloir utiliser ce genre d'information pour établir des profils de plus ou moins grande précision. C'est probablement une question très sensible. Comme vous l'avez laissé entendre, je pense, une fois que cette information est transmise, on ne peut plus vraiment la protéger.

Je crois que je vous demande votre avis à propos de quelque chose dont vous ne savez rien. En admettant qu'il s'agisse d'une situation hypothétique et non d'un cas réel, est-ce qu'il vous semblerait que c'est un exemple manifeste de violation de la loi ou estimez-vous qu'il s'agit d'une brèche qu'il faille colmater?

M. Alcock : Merci de me laisser une porte de sortie avant de répondre à la question. Je ne connais pas les détails de cette affaire.

Comme pour toute nouvelle loi, il reste encore des inconnues étant donné que nous n'avons pas eu beaucoup de réclamations. L'une des premières choses que m'a dite la Commissaire à la protection de la vie privée est que pour qu'elle puisse agir, il lui faut une plainte formelle. Elle estime disposer des instruments lui permettant de pénétrer dans des établissements privés, obtenir l'information et demander des comptes aux personnes responsables travaillant pour les organisations du secteur privé. À part cela, je ne sais pas quoi vous répondre de plus.

Il est clair que ce comité s'est efforcé de se concentrer collectivement non seulement sur les détails de ce qu'un ministère fait ou de ce que dit un article de la loi, mais aussi sur tout le contexte dans lequel nous évoluons. Cela inclut le type de relations que nous entretenons avec nos voisins américains.

J'espère que vous me direz que j'ai tort, mais il me semble que nos propres sociétés, dans le cadre des relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires américains, n'ont pas modifié leur niveau de confiance depuis les événements du 11 septembre. Il faudrait peut-être que cela change maintenant.

Mr. Alcock: You may be right. We have two relatively new developments coming at us. We have this greatly enhanced capability to transmit information quickly anywhere at any time and also this strong desire in both countries for enhanced protection from acts like those that took place on September 11.

In the chairman's opening remarks, she defined part of the issue. This was a horrific event. Both countries reacted swiftly, and this legislation was brought in swiftly with the full knowledge that we would have to do exactly what you are doing, go back and have a look at it when things have cooled down a little, and we have had a little more time, to see whether we have gone too far.

There are two issues here, and I have to be careful not to ride one of my own hobby horses. I definitely want to have a conversation with somebody about privacy itself. Here, you are looking at extraordinary ways to violate privacy in the national purpose. Again, I do not have enough policy background to add much to that conversation, other than to recognize it is an extraordinarily important one, and in carrying out our responsibilities for holding pertinent data on Canadian citizens within the federal government, we are trying to ensure we provide as much protection as we possibly can.

Beyond that, on the issue of the loss of privacy, I think we have tended, because of our fear of the newness of this technology and the enormous rapidity with which information can be shared, to react to that by not sharing information instead of looking at building penalty regimes. I often argue that in the case of medical records, they are only as secure as the dumpster behind your doctor's office, and yet we think that is adequate. We deny ourselves a considerable range of benefits that could come from using information differently. That is a debate for another time. I like to throw it out now and again. I want someone to pick it up.

Senator Joyal: I would like to pick up where you left off. I totally agree with you that we live in a world where communication is on a much wider scale than before. The problem as I see it, and as you have outlined it, is that as long as the information goes to your own government, you are protected by the system of law of Canada.

Mr. Alcock: That is right.

Senator Joyal: Canadians generally trust our system of law, the rule of law and the way it is implemented in Canada.

The uneasiness starts when the information is passed to another government and they are not aware of it, and second, they do not have the same access to the protection of the system that we have in our country. That is where we have a totally different ball game, if I can use the expression. As you said, if we are to continue to cooperate generally with our friendly neighbour

M. Alcock : Il se peut que vous ayez raison. Nous sommes face à deux événements relativement nouveaux. Il y a d'abord la capacité grandement accrue de transmettre des informations rapidement partout et à n'importe quel moment et, ensuite, le vif désir des deux pays de renforcer leur protection contre des actes semblables à ceux qui ont été perpétrés le 11 septembre 2001.

Dans sa déclaration d'ouverture, la présidente a défini une partie du problème. C'était un événement horrible. Les deux pays ont réagi promptement et cette loi est venue rapidement en sachant parfaitement que nous devrions faire exactement ce que vous faites, c'est-à-dire prendre du recul et l'examiner dans un climat plus serein, après s'être donné du temps, pour voir si nous étions allés trop loin.

Il y a là deux problèmes et je dois faire attention de ne pas parler de mes propres dadas. Je tiens absolument à discuter de la protection de la vie privée en soi. Ici, vous êtes en train d'examiner des façons extraordinaires de violer le droit à la vie privée pour servir un objectif national. Encore une fois, je ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour alimenter cette conversation. Je peux simplement dire que je reconnais qu'il s'agit d'une question fondamentale et qu'il convient d'assumer nos responsabilités de conserver des données pertinentes sur les citoyens canadiens au sein du gouvernement fédéral, et que nous nous efforçons d'assurer la plus grande protection possible de ces renseignements.

À part cela, au sujet de l'atteinte au droit à la vie privée, je crois que nous avons eu tendance, en raison de nos craintes face à cette technologie nouvelle et à l'énorme rapidité avec laquelle l'information peut circuler, à réagir en refusant d'échanger les informations plutôt que de voir des façons de mettre en œuvre un régime de sanctions. Je dis souvent, dans le cas des renseignements médicaux, que leur sécurité dépend tout simplement de la solidité de la serrure du conteneur à déchets situé derrière le bureau du médecin, et nous continuons de penser que c'est adéquat. Nous nous privons de toute une série d'avantages dont nous pourrions profiter si nous utilisions l'information différemment. Mais c'est un autre débat. J'aime néanmoins lancer la balle de temps à autre et je voudrais que quelqu'un la prenne au vol.

Le sénateur Joyal : J'aimerais poursuivre dans la même veine. Je suis totalement d'accord avec vous sur le fait que nous vivons dans un monde où les communications se font à une échelle beaucoup plus grande que par le passé. Le problème que j'y vois et que vous avez souligné, c'est que tant que l'information est envoyée à notre propre gouvernement, on est protégé par le système juridique canadien.

M. Alcock : C'est exact.

Le sénateur Joyal : En général, les Canadiens ont confiance dans le système juridique, la primauté du droit et la façon dont les lois sont appliquées au Canada.

Le malaise commence lorsque les informations sont transmises à un autre gouvernement, que les gens l'ignorent et qu'ils n'ont pas le même accès à la protection du système que nous avons dans notre pays. Les règles du jeu sont totalement différentes dans ce cas, si je puis me permettre l'expression. Comme vous l'avez dit, si nous devons continuer de coopérer avec nos amis américains,

in the south, we might want to have additional reassurance that we know what is being done and how. Therefore, citizens of Canada who trust their government by providing the information will trust their government to follow up when they no longer have control of it.

That is where, in our dilemma and the way I see Senator Fraser's dilemma, we realize now there is a different game, because an American company that controls information on Canadian citizens might be ordered by a court to provide it and told not to inform its Canadian customer, i.e., the Government of Canada or any other provider of services in Canada, that they are releasing the information. Therefore, it is the secrecy of the use of the information that is a preoccupation for us.

My other preoccupation is, and I am speaking as a lawyer, if we are to include, as you said on page 3 of your brief, "Developing clauses for Requests for Proposals and contracts," I am tempted to ask how you envisage the extra-territoriality of your own jurisdiction over those clauses. If the violation happens in the United States, where will you seek redress? This is another important element of the efficiency of the system that you might contemplate putting into practice.

Mr. Alcock: Unless the clauses called for the holding of the data in Canada and did not allow the cross-border transmission.

Senator Joyal: What would the penalties be if there is violation of that undertaking by the company?

Mr. Alcock: That does get us into a different area, Senator Joyal, and you would be more expert than I, given your background as a lawyer. I cannot speak to the specific penalty. Maybe others can in the area of the PIPEDA. The same issue applies in the PIPEDA. Then you are faced with breaking the law or breaking the contract. It came up for Statistics Canada, where they had written a contract that provided for holding data outside the country, and when they became aware of the concern they rewrote the contract so the data are held within Canada. Once it is held in Canada, PIPEDA applies, and anyone who then moves it offshore, if you like, is subject to the penalties that apply under that legislation. I do not know what they are off the top of my head.

In the case of our contracting, which is what we would be doing with government information, I would assume, at the very least, it would lead to a violation of the contract or its withdrawal. We would also, in the model contract clauses, because it depends on the kinds of information you are holding, build penalties into the contract.

If you put a clause in the request for proposal that people identify where the information would be held and added some other clauses around the use of that information, it is argued we could provide an adequate level of protection.

nous devrions obtenir des assurances supplémentaires que nous serons au courant de ce qui se fait et comment. Ainsi, les citoyens canadiens qui ont confiance dans leur gouvernement en lui fournissant des informations pourront continuer de se fier à lui pour assurer le suivi lorsqu'ils n'auront plus de contrôle sur ces informations.

C'est pourquoi, dans notre dilemme et de la façon dont je vois le dilemme du sénateur Fraser, nous prenons maintenant conscience que les règles du jeu ont changé, parce qu'une entreprise américaine qui contrôle de l'information sur des citoyens canadiens peut se voir intimer l'ordre par une cour de fournir cette information sans informer son client canadien, c'est-à-dire le gouvernement du Canada ou tout autre fournisseur de services au Canada, qu'elle le fait. Par conséquent, ce qui nous préoccupe, c'est le secret qui entoure l'utilisation de l'information.

Mon autre préoccupation, et je parle à titre d'avocat, c'est que si nous devons, comme vous l'avez dit à la page 3 de votre exposé : « Élaborer des clauses pour les demandes de propositions et les marchés », je suis tenté de vous demander comment vous envisagez l'extraterritorialité de votre propre autorité sur ces clauses. Si l'infraction a lieu aux États-Unis, à qui allez-vous vous adresser pour obtenir réparation? Il s'agit d'un autre élément important de l'efficacité du système que vous pourriez contempler de mettre en pratique.

M. Alcock : À moins que les clauses exigent que les données soient conservées au Canada et qu'elles ne permettent pas leur transmission transfrontalière.

Le sénateur Joyal : Quelles seraient les pénalités si une entreprise devait commettre une telle infraction?

M. Alcock : Cela nous amène dans un domaine différent, sénateur Joyal, et vous seriez un expert plus grand que moi, étant donné vos antécédents d'avocat. Je ne peux parler de la pénalité précise. Peut-être que d'autres le peuvent dans le domaine de la LPRPDÉ. La même question s'applique dans le cas de la LPRPDÉ. Ensuite, vous devez faire face au fait d'avoir enfreint la loi ou d'avoir brisé le contrat. C'est arrivé dans le cas de Statistique Canada où on avait rédigé un contrat qui permettait de conserver les données à l'extérieur du pays et lorsqu'on s'en est aperçu, on a rédigé de nouveau le contrat de manière que les données soient conservées au Canada. Une fois qu'elles sont conservées au Canada, la LPRPDÉ s'applique et quiconque envoie cette information à l'étranger, si vous voulez, est alors sujet aux pénalités qui s'appliquent en vertu de cette loi. Je ne sais pas par cœur quelles sont ces pénalités.

Dans les cas où c'est nous qui attribuons des contrats, ce que nous ferions avec l'information du gouvernement, je supposerais, à tout le moins, que cela entraînerait une violation du contrat ou son annulation. Nous indiquerions également, dans les clauses du contrat modèle, des pénalités, parce que cela dépend du genre d'information que vous avez en votre possession.

Si vous mettez une clause dans une demande de propositions qui exige que les gens disent où l'information sera conservée et si vous ajoutez certaines autres clauses concernant l'utilisation de cette information, on estime que cela pourrait fournir un niveau de protection approprié.

Senator Joyal: In other words, you would be developing — and I do not want to use terms that you have not used yourself — contractual language clauses that would specifically establish a prohibition for the foreign company, let us call it that, to transfer any information without the knowledge of the customer, namely, government, you or any other government agencies, without first getting the authorization. If the company ever released that information, it would be subject to the penalty established in the contract in case of non-compliance.

I am sorry. You were nodding, but the minutes will not register that.

Mr. Alcock: They will not show my nod.

Senator Joyal: I do not want to put words in your mouth that describe something you are not really looking at doing or contemplating in the short term.

Mr. Alcock: That is certainly where our thinking is going on this.

It is also in the context of the need to revamp the Privacy Act itself, which would contain further enhancements once we got that done and through the House.

Senator Joyal: That is another approach.

Mr. Alcock: Yes.

Senator Joyal: You have one responsibility as the customer, in that you can establish the sets of obligations that you want your co-contractor to subscribe to because you offer payment in exchange. There is an exchange of demand and offers. On the other hand, you have to establish a follow-up system in case the commitment that your co-contracting party is undertaking is broken. It has to be a real follow-up system; otherwise, people can break the contract and there is no penalty or consequence. In other words, it becomes a pro forma clause, with no teeth.

Mr. Alcock: Given that the contracting we are talking about is within government departments, the Privacy Commissioner's office can be involved in auditing them or investigating complaints. If we have within the contracting language an ability to sanction the company, it is argued that that is the quickest and most efficient way to address this situation.

Senator Joyal: For instance, retaining payments, among other penalties.

So far in your study of the Privacy Act, which is not recent legislation, is it your opinion that the act would need to be amended to make sure that the Privacy Commissioner would be in a position to assume that responsibility, not with the Canadian agencies but with someone outside government operations?

Le sénateur Joyal : En d'autres mots, vous êtes en train d'élaborer — et je ne veux pas utiliser des termes que vous n'avez pas utilisés vous-même — des clauses en langage contractuel qui établiraient expressément une interdiction pour une entreprise étrangère, appelons-la ainsi, de communiquer quelque information que ce soit sans que le client le sache, à savoir le gouvernement, vous ou n'importe quel autre organisme gouvernemental, à moins d'en avoir d'abord obtenu l'autorisation. Si l'entreprise transmet cette information, elle s'expose à la pénalité prévue dans le contrat pour non-conformité.

Je suis désolé, vous faites signe que oui de la tête, mais on ne peut pas enregistrer cela dans le compte rendu.

M. Alcock : Le compte rendu n'indiquera pas que je fais signe que oui de la tête.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas dire à votre place des choses qui décrivent quelque chose que vous n'envisagez pas ou ne contemplez pas vraiment de faire à court terme.

M. Alcock : C'est certainement là le sens de notre réflexion.

C'est également dans le contexte de la nécessité d'une refonte de la Loi sur la protection des renseignements personnels elle-même, qui contiendrait d'autres améliorations une fois que nous l'aurons terminée et qu'elle passera devant la Chambre.

Le sénateur Joyal : C'est une autre approche.

M. Alcock : Oui.

Le sénateur Joyal : Vous avez une responsabilité en tant que client du fait que vous pouvez établir une liste d'obligations que vous voulez que votre cocontractant respecte parce que vous le payez en échange. Il y a un échange de demandes et d'offres. Par ailleurs, vous devez mettre sur pied un système de suivi au cas où l'engagement qu'a pris votre cocontractant est brisé. Il doit s'agir d'un système de suivi réel, autrement, les gens peuvent briser le contrat en toute impunité. En d'autres mots, cela devient une clause pour la forme, qui n'a pas de dents.

M. Alcock : Étant donné que les contrats dont nous parlons concernent les ministères du gouvernement, le Commissariat à la protection de la vie privée peut participer à leur vérification ou à la réalisation d'enquêtes sur les plaintes. Si nous avons des clauses contractuelles qui nous permettent de prendre des sanctions contre l'entreprise, on prétend qu'il s'agit-là de la méthode la plus rapide et la plus efficace de corriger la situation.

Le sénateur Joyal : Par exemple, retenir des paiements, entres autres pénalités.

Jusqu'ici, dans votre étude de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui n'est pas une loi récente, êtes-vous d'avis que cette loi aurait besoin d'être modifiée pour s'assurer que la commissaire à la protection de la vie privée soit en mesure d'assumer cette responsabilité, non pas avec des organismes canadiens, mais avec un organisme qui est extérieur aux opérations gouvernementales?

Mr. Alcock: There are two pieces of legislation, one being the original Privacy Act, which the Privacy Commissioner herself would argue is old, and it did not in its inception contemplate some of the things that have occurred. It is 23 years old. However, she believes the new legislation is adequate to deal with companies outside the federal family. Inside the federal envelope, the additional enhancement suggested was, as you have described it, to provide contracting language that determined how data were to be held and penalties for their misuse. She would nonetheless have the ability at any time to investigate complaints about the way personal information was being held and whether personal privacy was being violated. She is fully empowered within the existing legislation, within the federal community. The question comes only once information moves offshore.

Senator Joyal: The remedy.

Mr. Alcock: That is right. The remedy once it moves offshore. She has considerable authority if it is held within Canada. Given that it is government in the case we are talking about, public sector institutions, Government of Canada institutions that are the holders of the information, it is felt that if we simply changed the contracting regime to hold the information within Canada in those cases where there is a substantive concern about the kind of information being held offshore, that would bring us under the umbrella of Canadian legislation. I always argue we have lots of laws that prevent the theft of cars, yet people still steal cars, so you have to have a way of identifying the breaking of the law and a penalty regime to deal with it as best you can, to the extent that a law can provide a solution.

Senator Joyal: Have you contemplated reviewing the NAFTA treaties to cover that aspect now that they have been opened to allow American companies to bid on Canadian government contracts? In the review of the NAFTA there could be some clauses that would cover those aspects of a reality that did not exist before and that we did not contemplate at that time, for obvious reasons, as you said. There were rapid changes. Is it something you are considering?

Mr. Alcock: It is not something we are actively pursuing at this point, although we have explored the question with our U.S. counterparts. This is second- or third-hand, but we are told that in the U.S. there are groups who have substantive concerns about the Patriot Act and its application. That is under review, much like our own legislation is. We are engaged at a number of tables around a variety of these cross-border relationships with the U.S. and Mexico, so it is certainly possible to include this issue in those

M. Alcock : Il y a deux textes législatifs, l'un étant la Loi sur la protection des renseignements personnels originale qui, même aux dires de la commissaire à la protection de la vie privée est ancienne, et qui ne tenait pas compte, au moment de son élaboration, de certaines des choses qui sont arrivées depuis. Elle est vieille de 23 ans. Cependant, la commissaire croit que la nouvelle loi est appropriée pour traiter des entreprises qui sont extérieures à la famille fédérale. Au sein de l'enveloppe fédérale, l'amélioration qui a été suggérée était, comme vous l'avez indiqué, d'ajouter des clauses contractuelles qui précisent comment les données doivent être conservées et quelles sont les sanctions prévues pour une mauvaise utilisation de ces données. La commissaire aurait tout de même la capacité en tout temps de faire enquête sur les plaintes concernant la façon dont les renseignements personnels ont été conservés et s'il y a eu atteinte à la vie privée. Elle possède tous les pouvoirs dans la législation actuelle, au sein de la communauté fédérale. La question se pose uniquement une fois que l'information se déplace à l'étranger.

Le sénateur Joyal : Le recours.

M. Alcock : C'est exact. Le recours une fois qu'elle se déplace à l'étranger. La commissaire jouit de pouvoirs considérables si les renseignements sont conservés au Canada. Étant donné que dans le cas qui nous intéresse, c'est le gouvernement, les institutions du secteur public, les institutions du gouvernement du Canada qui sont les dépositaires de l'information, on estime que si on modifiait simplement les conditions contractuelles pour faire en sorte que les renseignements soient gardés au Canada dans les cas où il y a une préoccupation réelle au sujet du genre d'information qui est conservée à l'étranger, cela nous amènerait sous l'autorité de la législation canadienne. Je dis toujours que nous avons beaucoup de lois qui empêchent le vol de voiture, pourtant, les gens continuent de voler des voitures, alors vous devez avoir une façon de reconnaître que la loi a été enfreinte et avoir un régime de sanctions pour faire face à cette situation du mieux possible, dans la mesure où la loi peut fournir une solution.

Le sénateur Joyal : Avez-vous envisagé de revoir les traités de l'ALENA pour que l'on tienne compte de cet aspect maintenant qu'ils ont été rouverts pour permettre aux entreprises américaines de présenter des soumissions en vue d'obtenir des contrats du gouvernement canadien? Dans l'examen de l'ALENA, il pourrait y avoir certaines clauses qui pourraient traiter de ces aspects d'une réalité qui n'existait pas auparavant et que nous n'avons pas envisagée à ce moment-là, pour des raisons évidentes, comme vous l'avez dit. Il y a eu des changements rapides. Est-ce que c'est quelque chose que vous envisagez de faire?

M. Alcock : Nous ne travaillons pas activement sur cette question à l'heure actuelle, bien que nous ayons exploré cette question avec nos collègues américains. C'est de l'information de deuxième ou de troisième main, mais on nous dit qu'aux États-Unis, il y a des groupes qui ont de sérieuses réserves au sujet du Patriot Act et de son application. Cette loi fait l'objet d'un examen, tout comme la nôtre. Nous participons à un certain nombre de tables de discussion concernant une variété de

discussions. There is no question about that. We have not undertaken to do that now, other than raising it. It was raised when President Bush was here.

Senator Joyal: I think this is a very important element in all those discussions to create the kind of trust we need between the two countries.

Mr. Alcock: In fairness to your question, Senator Joyal, let me go back and have a conversation with the folks who are dealing with this. I also chair the smart regulation process, which has a large U.S. sector. Let me get you a more adequate answer on that because you are quite right. It does open up an area for discussion that might be quite fruitful. The problem is that in both cases, here and in the U.S., our security services, in the kind of legislation you are looking at, are really looking for extraordinary powers that are not contemplated in some of these regular agreements.

Senator Smith: I have one narrow area on which I want a reaction from you, minister. This afternoon we heard from the Information Commissioner, Mr. Reid, and he had three of his officials with him. You mentioned in your introduction that you had a chance to review his presentation. Did you read it?

Mr. Alcock: I read a précis of it.

Senator Smith: He was quite clearly making the case for certain amendments that he felt were in the Canadian tradition, and it related to where things could be stopped cold, particularly when the government might have any information that had been received by a foreign government, probably, in most instances, our neighbour to the south, but not necessarily, and various government agencies. Then we got into whether or not he had made the case to the appropriate government officials, and with regard to the minister responsible for this legislation, the answer was no. Your name then came up, and quite positively. He did not use the words "role model" but made you sound like that and stated you had been cooperative.

Without getting into the debate about the merits of the case we were hearing from him, obviously you have a role in this issue, as does the Minister of Justice and, very clearly, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. Where you have an issue that falls within the jurisdiction of several ministers and departments, how do you coordinate the government's policy? Do you paint broad brush strokes that say here is what we want to do? Is there a single big kahuna, which is a Hawaiian word for high priest, coordinating this, or are you all out on your own? Some of us sense today that not everyone sitting around the privacy table has their head in the same place. Maybe you can give us a response about the challenge there.

relations transfrontalières avec les États-Unis et le Mexique, alors, il est certainement possible d'inclure cette question dans ces discussions. Cela ne fait aucun doute. Nous n'avons pas entrepris de le faire à l'heure actuelle, sauf soulever la question. Elle a été soulevée au moment de la visite du président Bush ici.

Le sénateur Joyal : Je pense qu'il s'agit d'un élément très important dans toutes ces discussions pour créer le genre de confiance dont nous avons besoin entre les deux pays.

M. Alcock : En toute justice pour votre question, sénateur Joyal, laissez-moi retourner au ministère et discuter avec les gens qui traitent de cette question. Je suis également président du processus de réglementation intelligente, qui comporte un important volet américain. Laissez-moi vous donner une réponse plus appropriée sur cette question, parce que vous avez raison. Cela ouvre un domaine de discussion qui pourrait donner des résultats assez intéressants. Le problème, c'est que dans les deux pays, ici et aux États-Unis, nos services de sécurité, dans le genre de loi que vous examinez, cherchent vraiment à obtenir des pouvoirs extraordinaires que l'on n'envisage pas dans certaines de ces ententes ordinaires.

Le sénateur Smith : Il y a un domaine restreint où j'aimerais avoir votre réaction, monsieur le ministre. Cet après-midi, nous avons entendu le témoignage du commissaire à l'information, M. Reid, et il était accompagné de trois de ses fonctionnaires. Vous avez dit dans votre exposé que vous aviez eu l'occasion d'examiner son exposé. L'avez-vous lu?

M. Alcock : J'en ai lu un résumé.

Le sénateur Smith : Il a défendu très clairement certains amendements qu'il estimait être dans la tradition canadienne et cela concernait à quel moment les choses pouvaient être stoppées net, particulièrement lorsque le gouvernement pourrait avoir de l'information qui a été reçue d'un gouvernement étranger, probablement, dans la plupart des cas, de notre voisin du Sud, mais pas nécessairement, et de divers organismes gouvernementaux. Ensuite, nous avons tenté de savoir s'il avait oui ou non présenté ces éléments aux responsables appropriés du gouvernement et en ce qui concerne le ministre responsable de cette loi et la réponse a été non. Votre nom a été mentionné et d'une manière assez positive. Il n'a pas utilisé le mot « modèle », mais c'est tout comme et il a affirmé que vous aviez été coopératif.

Sans vouloir débattre du bien-fondé de ce qu'il nous disait, vous aviez évidemment un rôle à jouer dans cette question, comme c'est le cas du ministre de la Justice et, très certainement, de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Lorsque vous avez une question qui relève de l'autorité de plusieurs ministres et ministères, comment coordonnez-vous la politique du gouvernement? Est-ce que vous tracez les grandes lignes qui indiquent ce que vous avez l'intention de faire? Y a-t-il un grand kahuna, qui est un mot hawaïen qui désigne un grand prêtre, qui coordonne cette activité ou êtes-vous tous chacun de votre côté? Certains d'entre nous ont eu l'impression aujourd'hui que ce n'est pas tout le monde dans le domaine de la protection de la vie privée qui regarde dans la même direction. Peut-être pouvez-vous nous donner une réponse au sujet de ce défi?

Mr. Alcock: It is an interesting way of posing the question, senator, because you do get caught. In my role as President of the Treasury Board, I am not the policy person in this case; I am the implementer. There is the policy, and now we have to make it happen in an efficient and effective way. While we may be identifying problems with the policy or legislation for future consideration, we do not play a policy role in that sense.

As a member of the cabinet sitting in some cabinet committees discussing this issue, I certainly have my personal views, as I think most Canadians do. I do not want to make light of it, but it is less of a concern about the information I have willingly said can go here or there. I willingly give my privacy away in many circumstances, but when the government is collecting information involuntarily, there is a higher bar on its protection, and that information can be accessed without us knowing it. It is in the surreptitious sense that it is a concern, and it does take us back into the policy realm to a certain extent. I have a few things to say there, but we are struggling to find the mechanical way to prevent that from occurring. The best we have come up with thus far is what I have described, the internal federal family working with the contracting and procurement rules, which is essentially what the Privacy Commissioner advised us to do.

Senator Smith: At least you met with them. We had the sense that not everyone else does.

Mr. Alcock: It is fair to say in any group of more than two people there will be more than one opinion. The biggest kahuna will call the decision in the end. That would be the Prime Minister.

However, he expects us to work these things out collegially as much as possible, and you are witnessing a strong debate among ministers about this legislation. The very issue that prompts this committee to do this study is felt by many people. This was a departure for Canadians. There is unease because it is a stronger policing action than Canadians have been comfortable with in the past, and it is driven by a stronger set of fears.

You will see that represented by some of the ministers who would appear before you on this question. We are looking to the wisdom of the Senate to sort this out.

Senator Smith: We will be meditating on that.

Senator Stratton: We heard from the Canadian Council for Refugees and the Canadian Bar Association this afternoon. There are five non-Canadians currently being held under the immigration legislation. How do we protect their privacy rights?

M. Alcock : C'est une façon intéressante de poser la question, sénateur, parce que vous êtes effectivement pris. Dans mon rôle de président du Conseil du Trésor, je ne suis pas la personne responsable de l'élaboration de la politique dans ce cas, je suis celle qui la met en application. La politique existe et maintenant nous avons à l'appliquer d'une manière efficace. Bien que nous puissions déceler des problèmes avec la politique ou la loi pour étude future, nous ne jouons pas un rôle d'élaboration de la politique dans ce sens.

À titre de membre du cabinet qui siège au sein de certains comités du cabinet discutant de cette question, j'ai certainement mes points de vue personnels, comme la plupart des Canadiens, je pense. Je ne veux pas prendre la question à la légère, mais c'est moins une préoccupation au sujet de l'information que j'ai volontairement accepté de laisser connaître ici ou là. Je renonce volontairement à ma vie privée dans de nombreuses circonstances, mais lorsque le gouvernement prélève de l'information involontairement, la barre est plus élevée pour ce qui est de sa protection, et on peut accéder à cette information sans que nous le sachions. C'est dans ce sens sournois que cela devient une préoccupation et cela nous ramène dans une certaine mesure à la question de la politique. J'ai quelque chose à dire là-dessus, mais nous avons de la difficulté à trouver une manière mécanique d'empêcher que cela se produise. Le mieux que nous ayons pu faire jusqu'ici, c'est ce que j'ai décrit, la famille fédérale agissant sur les règles de passation des marchés et d'approvisionnement, ce qui est essentiellement ce que la commissaire à la protection de la vie privée nous a recommandé de faire.

Le sénateur Smith : Au moins, vous les avez rencontrés. Nous avons eu le sentiment que ce n'est pas le cas de tous les autres.

M. Alcock : Il est juste de dire que dans tout groupe de plus de deux personnes, il y aura plus d'une opinion. Le plus grand kahuna finira par emporter la décision. Et il s'agit du premier ministre.

Cependant, il s'attend à ce que nous travaillions sur ces questions dans la plus grande collégialité possible, et vous êtes témoins d'un débat vigoureux entre les ministres au sujet de cette loi. De nombreuses personnes ressentent le problème qui est à l'origine même de l'étude entreprise par le présent comité. Il s'agit d'une nouvelle situation pour la population canadiennes. Il y a un malaise parce qu'il s'agit d'une mesure de contrôle plus forte que ce à quoi la population canadienne était habituée dans le passé, et qui est mue par un ensemble de craintes plus fortes.

Vous le verrez quand certains ministres comparaitront devant vous sur cette question. Nous nous en remettons à la sagesse du Sénat pour démêler tout cela.

Le sénateur Smith : Nous allons méditer là-dessus.

Le sénateur Stratton : Nous avons entendu des représentants du Conseil canadien pour les réfugiés et de l'Association du Barreau du Canada cet après-midi. Il y a cinq non-Canadiens qui sont actuellement détenus en vertu de la Loi sur l'immigration. Comment protégeons-nous leur droit à la vie privée?

You need to look not only at what will happen in the future, but also at what is happening now. Perhaps you should look at that, because it is fairly critical to the questions we were asking this afternoon.

Mr. Alcock: Your question is whether these non-Canadians have the same privacy protection rights as a Canadian citizen. I believe they would, would they not?

Senator Stratton: That is the question. No one really knows. These people have been held for nearly three years. There is a sense that information was shared with other countries about these individuals. What is their status? We should be looking at that. You say you are looking at the future. Why not look at the present and those cases in particular?

Mr. Alcock: As I know nothing about these cases, I will not comment on them, other than to say that I will assess immediately whether the same provisions would apply to them as to a Canadian citizen. The act says that they are covered by the Charter of Rights, as is anyone on our soil.

I will check that out. For a more detailed discussion about those issues, the Minister of Justice is the person you should have before you. I do not have the required level of knowledge.

Senator Stratton: I do not want too much buck passing, and I know you will come back.

Mr. Alcock: I am quite comfortable in saying that the Minister of Justice is a lot smarter than I am on those issues.

The Chairman: We wish to thank you for coming, minister. We will look forward to a longer and perhaps more vigorous meeting with you in the fall after some of these issues have progressed over the summer and changes have been made.

Mr. Alcock: Thank you very much. It is always interesting to appear before Senate committees.

We will share with you now the information that I indicated we would, and we will work with you as we finish this review. I noted that we are 84 per cent done and we will get that to you right away.

We would be interested in your thoughts or recommendations about this. If you need any information from Treasury Board, just ask and I will ensure that you have it.

The Chairman: I understand, honourable senators, that the officials are prepared to stay here and answer our questions.

Senator Fraser: I want to recast my earlier comment, then I would like you to do some research and give us a written response.

Can we be satisfied that existing legislation, which I assume would be PIPEDA, can protect Canadians against the following circumstance: A Canadian company has a business relationship with a foreign company and the government of the country in

Vous devez envisager non seulement ce qui arrivera dans l'avenir, mais également ce qui arrive en ce moment. Peut-être devriez-vous examiner cela, parce que c'est assez important par rapport aux questions que nous avons posées cet après-midi.

M. Alcock : La question, c'est si ces non-Canadiens ont les mêmes droits en matière de protection de la vie privée qu'un citoyen canadien. Je crois que c'est le cas, n'est-ce pas?

Le sénateur Stratton : C'est là la question. Personne ne le sait vraiment. Ces gens sont détenus depuis près de trois ans. On a l'impression que de l'information a été partagée avec d'autres pays à leur sujet. Quel est leur statut? Nous devrions examiner cela. Vous dites que vous regardez vers l'avenir. Mais pourquoi ne pas regarder le présent et ces cas en particulier?

M. Alcock : Comme je ne sais rien de ces cas, je ne ferai pas de commentaires, sauf pour dire que je vais vérifier immédiatement si les mêmes dispositions s'appliquent à eux qu'à un citoyen canadien. La loi dit qu'ils sont protégés par la Charte des droits et libertés, comme n'importe qui d'autre qui se trouve en sol canadien.

Je vais vérifier cela. Pour une discussion plus détaillée de ces questions, c'est le ministre de la Justice que vous devriez inviter à comparaître devant vous. Je n'ai pas le degré de connaissance nécessaire.

Le sénateur Stratton : Je ne veux pas qu'on se passe trop la balle et je sais que vous reviendrez.

M. Alcock : Je suis assez à l'aise de dire que le ministre de la Justice est beaucoup plus intelligent que moi sur ces questions.

La présidente : Nous désirons vous remercier d'être venu, monsieur le ministre. Nous prévoyons avoir une réunion plus longue et peut-être plus animée avec vous à l'automne une fois que certaines de ces questions auront évolué pendant l'été et que des changements auront été apportés.

M. Alcock : Merci beaucoup. Il est toujours intéressant de comparaître devant les comités du Sénat.

Nous allons partager avec vous dès maintenant l'information dont j'ai parlé et nous travaillerons avec vous pendant que nous finissons cet examen. J'ai noté que nous avions fini à 84 p. 100 et nous allons vous obtenir cela immédiatement.

Nous aimerions que vous nous fassiez part de vos réflexions ou de vos recommandations sur cette question. Si vous avez besoin d'information quelconque de la part du Conseil du Trésor, demandez-le et je verrai à ce que vous l'ayez.

La présidente : Je crois comprendre, honorables sénateurs, que les fonctionnaires sont prêts à rester ici et à répondre à nos questions.

Le sénateur Fraser : Je veux reformuler mon observation précédente et ensuite, j'aimerais que vous fassiez de la recherche et que vous nous donniez une réponse par écrit.

Pouvons-nous être assurés que la législation existante, que je suppose être la LPRPDÉ, peut protéger les Canadiens et les Canadiennes dans les circonstances suivantes : une entreprise canadienne a une relation d'affaires avec une entreprise étrangère

which that foreign company is located uses that company as a conduit to get information about Canadians. Do we have sufficient protection against that?

Earlier I was talking about health, but there are many industries with very close links to the U.S., including the aerospace and the auto industries. There are all kinds of industries in which it would not be difficult for the American government to do this. There are other companies that have strong links with companies in other countries. I am not pointing a finger only at the American government.

In today's climate, do we think we have sufficient protection against this? This may be completely hypothetical, but my attention has been caught by this possibility and I would like to know what the legal framework would be for that, if there is one.

Ms. Helen McDonald, Chief Information Officer, Treasury Board of Canada: I am not an expert on PIPEDA, but it is my understanding that there is an obligation there that the private sector company must ensure, when it outsources its operations, its processes, its data, et cetera, to another company, that the same levels of protection flow through that contracting process. One could argue that when a Canadian company has a relationship with a foreign company, it is still incumbent on the Canadian company to ensure that the protections follow. That applies to the security of the information as well. There must be no improper access.

In your example, if a foreign government were to require the foreign company with the relationship to release the information without telling anyone, and perhaps it is done in such a way that the Canadian company is unaware of it, then it is difficult to say whether we would know about it and be able to take action. That is the reason for the emphasis we have been placing on contractual solutions that make you question whether you should be outsourcing this information at all, whether you should have your information backed up in a foreign country, whether the risks are such that you should keep it within your four walls and not let anyone else have access to it.

Senator Fraser: I was not thinking only of outsourcing, which is comparatively easy to control if you do your initial contracts properly. I was thinking more of those very close business relationships that increasingly exist in many industries. Perhaps this is a completely off-the-wall concern, but if someone could address themselves to it, I would be grateful.

I have a question with regard to matching of data contained in various federal agencies. Data matching can be a handy investigative tool. I understand that there is no legislation that requires federal organizations that may be doing data matching to notify the Privacy Commissioner, but that the Treasury Board has a policy about data matching. Could you describe that policy?

et le gouvernement de ce pays dans lequel l'entreprise étrangère est située utilise cette entreprise comme un canal pour obtenir de l'information au sujet des Canadiens et des Canadiennes. Avons-nous une protection suffisante contre cela?

Plus tôt, j'ai parlé de la santé, mais il y a de nombreuses industries qui ont des liens très étroits avec les États-Unis, y compris les industries aérospatiale et automobile. Il y a toutes sortes d'industries pour lesquelles il ne serait pas difficile pour le gouvernement américain de le faire. Il y a d'autres entreprises qui ont des liens étroits avec des entreprises dans d'autres pays. Je ne m'arrête pas uniquement au gouvernement américain.

Dans le climat d'aujourd'hui, pensons-nous que nous avons une protection suffisante contre cela? Cela peut être complètement hypothétique, mais mon attention a été retenue par cette possibilité et j'aimerais savoir quel est le cadre juridique qui régit cette situation, s'il en existe un.

Mme Helen McDonald, dirigeante principale de l'information, Conseil du Trésor du Canada : Je ne suis pas une experte de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais je crois savoir qu'elle oblige toute entreprise privée à s'assurer lors du transfert de ses opérations, processus, données et cetera à une autre entreprise du maintien du même niveau de protection durant ce processus de passation des contrats. On peut supposer que lorsqu'une entreprise canadienne a des liens avec une entreprise étrangère, il appartient toujours à l'entreprise canadienne de s'assurer du transfert des protections. Cela s'applique aussi à la sécurité des renseignements. Il ne doit pas y avoir de possibilités d'accès illicites.

Dans votre exemple, si un gouvernement étranger devait demander à l'entreprise étrangère concernée de publier des renseignements sans le dire à qui que ce soit et peut être fait de façon à ce que l'entreprise canadienne n'en ait pas connaissance, il est alors difficile de dire si nous pourrions être au courant et agir. C'est la raison pour laquelle nous avons mis l'accent sur des solutions contractuelles qui posent la question de savoir si ces renseignements devraient être transférés, si des renseignements devraient être transférés à un pays étranger et si les risques sont tellement grands qu'il vaut mieux les garder secrets.

Mme Fraser : Je ne pensais pas seulement au transfert qui est comparativement faciles à contrôler si les premiers contrats sont faits de manière appropriée. Je pensais plus aux liens commerciaux très étroits que s'établissent de plus en plus dans beaucoup de secteurs industriels. C'est peut-être une préoccupation tout à fait bizarre, mais j'aimerais bien entendre des commentaires à ce sujet.

J'ai une question portant sur la comparaison des données dans les divers organismes fédéraux. La comparaison des données peut-être un outil d'investigation très utile. Je crois savoir qu'il n'y a pas de loi demandant aux organisations fédérales qui peuvent faire des comparaisons de données de le signaler au commissaire à la protection de la vie privée, mais le Conseil du Trésor a une politique sur la comparaison des données. Pouvez-vous nous décrire cette politique?

Ms. McDonald: We do have a policy that requires notification to the Privacy Commissioner of data matching. Mr. Lemieux will describe in more detail how it works.

Mr. Donald Lemieux, Senior Director, Treasury Board of Canada: If a government institution plans to conduct some form of data matching, they must involve the Privacy Commissioner in the process. There is also the privacy impact assessment policy, which is a more recent Treasury Board policy, that engages the Privacy Commissioner in any activity involving the personal information of individuals or employees.

There is an existing framework of privacy policy, but you are correct in saying that it is not in legislation.

Senator Fraser: Would that policy apply, for example, to the much-discussed capturing of data by airlines, which is yet to begin, that would be matched against data banks in CSIS or the RCMP?

Mr. Lemieux: Yes, it could apply to that.

Senator Fraser: In that case, the legislation sets out a number of quite clear criteria. I wondered if it had overridden the Privacy Act.

Mr. Lemieux: There is a policy, but it can be overridden if legislation exists that authorizes an institution to share data with another institution.

Senator Fraser: Are there guidelines on the kinds of matching allowed and not allowed?

Ms. McDonald: We could send you the material that describes under what circumstances matching is done and how we define it. Would that be helpful?

Senator Fraser: That would likely be very helpful.

Senator Jaffer: I have a follow-up question on the airlines' sharing of information. I understand that it is not being shared at this time. Under the Public Safety Act, there is to be a sharing of information on persons travelling from Canadian airports to destinations in the U.S., for example.

Ms. McDonald: I cannot tell you how that happens.

Senator Jaffer: Could you tell the committee how that information would be protected? I understand that you do not have that here today, but I would appreciate your looking into it to provide the committee with the details on how information on airline passengers would be protected under the Public Safety Act. I am sure it is not implemented yet, but I would like to see what the plans are for that.

Ms. McDonald: Yes.

Mme McDonald : Nous avons une politique qui exige que la comparaison des données soit signalée au commissaire à la protection de la vie privée. M. Lemieux vous décrira en détail son fonctionnement.

M. Donald Lemieux, directeur principal, Conseil du Trésor du Canada : Si un organisme du gouvernement projette de comparer des données, il doit faire participer le commissaire à la protection de la vie privée. Il y a aussi la politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée qui est une politique beaucoup plus récente du Conseil du Trésor et qui prévoit la participation du commissaire à la protection des renseignements de la vie privée à toute activité impliquant les renseignements personnels d'individus ou d'employés.

La politique de la protection des renseignements personnels a un cadre de travail, mais vous avez raison de dire que cela n'entre pas dans le cadre d'une loi.

Mme Fraser : Est-ce que cette politique s'appliquerait, par exemple, à la saisie de données, dont on entend parler beaucoup, par les compagnies aériennes, qui n'a pas encore commencée, pour les comparer aux banques de données du SCRS ou de la GRC?

M. Lemieux : Oui, c'est possible.

Mme Fraser : Dans ce cas, la loi établit un nombre de critères très bien définis. Je me demandais si elle avait dérogé à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

M. Lemieux : Il y a une politique, mais elle peut être dérogée s'il y a une loi autorisant une institution à partager des données avec une autre institution.

Le sénateur Fraser : Y a-t-il des lignes directrices sur les comparaisons autorisées et celles qui ne le sont pas?

Mme McDonald : Nous pouvons vous faire parvenir la documentation qui décrit les circonstances dans lesquelles la comparaison est faite et comment nous la définissons. Cela vous serait-il utile?

Le sénateur Fraser : Oui.

Le sénateur Jaffer : Ma question fait suite à l'échange de renseignements par les compagnies aériennes. Je crois comprendre qu'elles ne le font pas encore. La Loi sur la sécurité publique stipule l'échange de renseignements sur les passagers embarquant dans des aéroports canadiens pour se rendre aux États-Unis, par exemple.

Mme McDonald : Je ne peux pas vous dire comment cela se fait.

Le sénateur Jaffer : Pouvez-vous dire au comité comment ces renseignements seront protégés? Je crois savoir que vous n'avez pas la documentation à ce sujet avec vous aujourd'hui, mais j'apprécierais que vous envoyiez au comité les détails sur la façon dont les renseignements sur les passagers des compagnies aériennes seront protégés aux termes de la Loi sur la Sécurité publique. Je suis sûre que ce n'est pas encore mis en application, mais j'aimerais savoir ce qui est prévu à cet effet.

Mme McDonald : Oui.

Senator Jaffer: I have another question on the sharing of information. Minister Alcock spoke about the department's comprehensive assessment of outsourcing and a report on the success of that in the case of individuals. At this time, it is important for us to know what questions are being asked, although I do not expect an answer to that today. On page 5 of the minister's comments, in the second-last paragraph, it states that:

The Canadian government will complete its assessment of the reports submitted by departments and agencies in the next month or two to ensure that concerns over the USA Patriot Act are considered thoroughly, as well as to determine whether additional policy guidance and tools are required with respect to the broader issue of transborder data flows.

It would be helpful to the committee to know what questions are being asked before we read that report of the assessment.

Ms. McDonald: We could provide that to the committee. It is in the form of a letter from the then-Secretary of Treasury Board to his colleagues. Essentially, it asks them to identify, assess and, if appropriate, mitigate any possible risks with respect to the USA Patriot Act. Certainly, we can share that.

Senator Jaffer: Thank you. I receive inquiries in my office on a regular basis that I am unable to answer. The calls are from people concerned about personal banking information being stored in the U.S., especially credit card information. When questioning such a practice, people have been told that there is not much can be done about it. I have suggested calling the ombudsman of these banks to ask general questions on this practice. I have been told that there are many ways that the U.S. can access such information, but under the Patriot Act, the persons involved and the Canadian government must be informed of such access to personal information. I absolutely believe everything that Minister Alcock said about Canada asking the Americans how they collect the information under the Patriot Act, but they are not required to respond. In that case, in spite of the assessments we do, how will we protect the personal information of Canadians?

I was unable to advise the woman who called me about this and suggested that perhaps she should switch banks. She said that most banks outsource to the U.S., and so that remains a concern. There are few banks in Canada and it is difficult to tell people to change banks. The same thing applies to health information or any other personal information.

Ms. McDonald: I would say that there are two aspects to it. If information is collected under section 215 of the USA Patriot Act, I am not convinced that we would find out about it. Our reading of the U.S. hearings suggests that it was used in approximately 35 instances in late 2001. We would expect to

Le sénateur Jaffer : J'ai une autre question sur la communication de renseignements. Le ministre Alcock a parlé de l'évaluation exhaustive du transfert fait par le ministère et d'un rapport sur ses résultats positifs dans le cas de certains individus. Il est important que nous sachions quelles sont les questions posées, même si je ne m'attends pas à une réponse aujourd'hui. À la page 5 des commentaires du ministre, dans l'avant-dernier paragraphe, on peut lire :

Le gouvernement canadien terminera son évaluation des rapports présentés aux départements et aux organismes au cours des prochains deux mois pour s'assurer que les préoccupations relatives au USA Patriot Act soient étudiées en détail, et pour déterminer si des lignes directrices et des instruments de politique supplémentaires sont nécessaires dans le cadre plus large des échanges de données transfrontières.

Il serait utile que le comité, avant qu'il ne lise le rapport d'évaluation, sache quelles questions sont posées.

Mme McDonald : Nous pourrions les communiquer au comité. Elles se présentent sous la forme d'une lettre envoyée par le secrétaire du Conseil du Trésor de l'époque à ses collègues. Il leur demande d'identifier, d'évaluer et, selon les circonstances, de limiter tout risque possible concernant le USA Patriot Act. Nous pouvons certainement vous les communiquer.

Le sénateur Jaffer : Merci. On m'envoie régulièrement dans mon bureau des questions auxquelles je ne peux pas répondre. Les gens qui me téléphonent s'inquiètent des renseignements personnels bancaires stockés aux États-Unis, surtout les renseignements liés aux cartes de crédit. Quand les gens posent des questions sur cette pratique, on leur répond qu'on ne peut pas faire grand-chose. J'ai suggéré de téléphoner à l'ombudsman de ces banques pour qu'il pose des questions générales sur cette pratique. On m'a dit que les États-Unis pouvaient accéder à ces renseignements de plusieurs façons, mais aux termes du Patriot Act, les personnes concernées et le gouvernement canadien doivent être tenus au courant d'un tel accès à des renseignements personnels. Je crois fermement ce que le ministre Alcock a déclaré à propos du Canada demandant aux Américains comment ils recueillent les renseignements en vertu du Patriot Act, mais ils ne sont pas tenus de répondre. Dans ce cas, en dépit des évaluations que nous faisons, comment allons-nous protéger les renseignements personnels des Canadiens?

Je n'ai su quoi répondre à une femme qui m'a téléphoné à ce sujet sinon de lui suggérer de peut-être changer de banque. Elle a dit que la plupart des banques transfèrent des données aux États-Unis et que cela demeure une préoccupation. Il n'y a pas beaucoup de banques au Canada et il est difficile de demander aux gens de changer de banque. C'est la même chose en ce qui concerne les renseignements sur la santé ou tout autre renseignement personnel.

Mme McDonald : Je dirais qu'il y a deux facteurs. Si les renseignements sont recueillis aux termes de l'article 215 du USA Patriot Act, je ne crois pas que nous pourrions le savoir. D'après ce que nous avons lu sur les audiences américaines, il semble que cela ait été utilisé dans environ 35 cas à la fin de 2001. On ne

receive no additional information from the U.S. as to whether that information involved Canadian citizens and what was done with it. We are using whatever meeting tables we can to make clear to the U.S. the concerns of Canadians about the protection of their information when it is collected for any reason.

There is another aspect. People can voluntarily give information, and when they have a U.S. bank account they automatically fall under the set of rules that apply in the U.S. where the enterprises are located. I am not in a position to describe how strong or weak the protections are within the U.S.

Senator Jaffer: It is not simply a case of someone volunteering information in the U.S. Rather, people are voluntarily giving information to banks in Canada and that has been outsourced. That is the concern.

Ms. McDonald: That would be covered under PIPEDA. I do not want to slough you off, senator, but the Privacy Commissioner should be able to help people find the available recourses for such concerns.

Senator Jaffer: I understand that will be included in the assessment you will send to us.

Ms. McDonald: We are focusing on the provisions and protections available for information collected about people by government, and not the information collected by banks. As the President of Treasury Board said, the Information Commissioner believes that under PIPEDA, there is an obligation on private sector companies to protect information as it may flow. Our focus within the secretariat has been on the government's outsourcing of information.

Senator Stratton: I have been listening to the testimony of the President of Treasury Board and you. How does this relate to anti-terrorism? You are talking about privacy and what will happen in the future in terms of providing information and the protection of the information of citizens.

If a person were under suspicion by a government agency, the RCMP or CSIS, what protection would that individual have with respect to privacy? We are talking about terrorism and not what we will do to protect the average citizen in the future. This is a study of the Anti-terrorism Act. If people come under suspicion, what rights do they have that you can talk about to us?

What I have heard so far is just what the average citizen can expect in the future, and nothing to do with anti-terrorism. How do you respond to that?

Ms. McDonald: It is my understanding that anti-terrorism or money-laundering legislation, or any legislation with a specific focus, tends to trump the more general. We are responsible for ensuring that the general policy on the privacy of information collected and used by the Government of Canada is implemented

s'attend pas à ce que les États-Unis nous disent si ces renseignements concernaient des citoyens canadiens et à quoi ils ont servi. Nous utilisons tous les moyens possibles pour exprimer aux Américains les préoccupations des Canadiens concernant la protection de leurs renseignements personnels recueillis pour une raison quelconque.

Il y a un autre facteur. Les gens peuvent volontairement donner des renseignements et s'ils sont détenteurs d'un compte en banque américain, ils tombent automatiquement sous le coup d'une série de règlements qui s'appliquent aux États-Unis où se trouve le siège des entreprises. Je ne peux pas vous parler du niveau de protection dans le territoire des États-Unis.

Le sénateur Jaffer : Il ne s'agit pas simplement de quelqu'un qui donne volontairement des renseignements aux Américains. Il s'agit plutôt de personnes qui donnent volontairement des renseignements à des banques au Canada et que ces renseignements sont transférés. C'est ça le problème.

Mme McDonald : Cela entrerait dans le cadre de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce n'est pas pour éviter votre question, sénateur, mais la commissaire à la protection de la vie privée devrait pouvoir aider les gens à trouver les recours mis à leur disposition pour régler ce genre de problème.

Le sénateur Jaffer : Je crois comprendre que cela fera partie de l'évaluation que vous allez nous envoyer.

Mme McDonald : Nous mettons l'accent sur les dispositions et les protections disponibles pour les renseignements recueillis sur des personnes par le gouvernement et pas les renseignements recueillis par des banques. Comme le président du Conseil du Trésor l'a dit, le commissaire à l'information croit que la Loi sur la protection des renseignements personnels oblige les entreprises privées à protéger les renseignements qui peuvent être échangés. Le secrétariat s'est concentré sur le transfert des renseignements du gouvernement.

Le sénateur Stratton : J'ai entendu le témoignage du président du Conseil du Trésor et le vôtre. Où est le lien avec l'antiterrorisme? Vous parlez de protection de renseignements personnels et de ce qui se passera à l'avenir en termes de communication de renseignements et de protection des renseignements personnels des citoyens.

Si un organisme gouvernemental, la GRC ou le SCRS suspectait une personne, de quelle protection jouirait cette personne au niveau des renseignements personnels? Notre sujet de discussion est le terrorisme et pas ce que nous ferons pour protéger le citoyen ordinaire à l'avenir. Nous sommes en train d'examiner la Loi antiterrorisme. Si des gens sont suspectés, quels sont leurs droits?

Tout ce que j'ai entendu jusqu'à présent, c'est ce que le citoyen ordinaire peut s'attendre à l'avenir, et rien n'a été dit au sujet de l'antiterrorisme. Que répondez-vous à cela?

Mme McDonald : Je crois comprendre que les lois sur l'antiterrorisme ou le blanchiment d'argent ou toute autre loi ayant un objectif très précis, ont tendance à éclipser ce qui est plus général. Nous sommes chargés de nous assurer que la politique générale sur la protection des renseignements personnels recueillis

by departments in a consistent and appropriate way. We do not have competence in the case of what happens when someone is detained at the border.

Senator Stratton: That is my point, then. What are you presenting tonight? What I have heard tonight from you really has nothing to do with anti-terrorism. It has everything to do with protecting the rights of individuals not to have their private information distributed in an untoward manner, but it has nothing to do with anti-terrorism, not that I have heard, at any rate.

Senator Joyal: Could you tell us how many data bank matching reports exist in the Canadian government?

Ms. McDonald: Offhand, I could not. There have been over 30 data matching instances reported to the Privacy Commissioner, although I do not know over what time frame.

Senator Joyal: I wonder if we could get that from the Privacy Commissioner. Senator Fraser asked about the airline passengers, and there would be data from CSIS and the RCMP; and the latter, of course, have access to data banks of provincial police. They would have access to the gun control information.

All kinds of information is asked for on the gun permit form, including how many times you have been married; if you are separated, how it happened; whether there have been some complaints about violence in your connubial relationship and so forth.

It is difficult to have an idea of what is encompassed in all that. When I was listening to you, I was saying to myself that the responsibility of the government to maintain privacy might be much bigger than we think, because we do not know where all the data matching happens. Perhaps in asking two or three questions, you get the entire picture because of all the data matching; one set of information links to another branch of information, and then through that branch you get everything else. There is a whole domain of information.

It triggers my curiosity. Has anyone, to your knowledge, ever done that kind of evaluation?

Ms. McDonald: My colleague was pointing out that we do have an online publication and a paper publication called Info Source that is supposed to list instances of data matching. I would have to say that I do not think we have a really good handle on the amount or the impact of data matching.

It is one of the issues that the Privacy Commissioner has flagged to us as being of importance to her, not only cross-border flows of information, but the amount of data matching going on. It is one of the areas that we have agreed with her that we need to work together on.

We are doing a review of our policies, including around data matching. Our suspicion is that data matching is not being reported to the same extent as it is occurring, that perhaps there is

et utilisés par le gouvernement du Canada soit appliquée par les ministères de façon cohérente et appropriée. Nous n'avons aucune compétence dans le cas de la détention d'un individu à la frontière.

Le sénateur Stratton : C'est bien ce que je dis. Que déclarez-vous ce soir? Ce que j'ai entendu dire ce soir n'a vraiment rien à faire avec l'antiterrorisme. Tout se rapporte à la protection des droits de la personne à ne pas avoir leurs renseignements personnels distribués de manière non voulue, mais pas du tout à l'antiterrorisme, en tout cas pas ce que j'ai entendu.

Le sénateur Joyal : Quel est le nombre de banques de comparaisons de données au sein du gouvernement canadien?

Mme McDonald : Je ne le sais pas de but en blanc. Plus de 30 cas de comparaison de données ont été signalés au Commissaire à la protection de la vie privée, mais j'ignore sur quelle période.

Le sénateur Joyal : La commissaire à la protection de la vie privée pourra peut-être nous le dire. Le sénateur Fraser a posé une question sur les passagers aériens et il y aurait des données du SCRS et de la GRC qui ont, bien sûr, accès aux banques de données de la police provinciale. Ils ont accès aux renseignements sur le contrôle des armes à feu.

Le formulaire du permis de port d'une arme à autorisation restreinte contient toutes sortes de renseignements, y compris le nombre de mariages; si le demandeur est séparé, de quelle façon cette séparation a eu lieu; s'il y a eu des plaintes pour violence dans le mariage, et cetera.

Il est difficile de se faire une idée de ce que tout cela englobe. En vous écoutant, je me suis dit que la responsabilité du gouvernement à maintenir la protection des renseignements personnels pourrait être beaucoup plus grande que nous pensons, car nous ne savons pas où se font toutes ces comparaisons de données. Peut-être qu'en posant deux ou trois questions, on peut se faire une idée générale grâce à toutes ces comparaisons de données; une série de renseignements liée à une autre et en faisant le lien on obtient tout le reste. C'est tout un domaine de renseignements.

Cela suscite ma curiosité. Savez-vous si quelqu'un a déjà fait ce genre d'évaluation?

Mme McDonald : Mon collègue a mentionné que nous avons une publication en ligne et un journal appelé Info Source qui est supposé donner la liste des cas de comparaisons de données. Je dois avouer que je ne crois pas que nous connaissons bien le volume des comparaisons de données ou leur effet.

La commissaire à la protection de la vie privée a indiqué que c'était une des questions qu'elle considérait importante, pas seulement l'échange de renseignements transfrontalier, mais le volume des comparaisons de données existant. Nous avions convenu de collaborer pour régler ce problème.

Nous procédons à un examen de nos politiques, y compris celles portant sur la comparaison des données. Nous ne pensons pas que toutes les comparaisons de données sont signalées et qu'il

greater clarity needed — it is an old policy and needs to be updated — or that we need to help people with tools to answer unambiguously, is this a data match or not, and remind them of the obligation to report such proposed activities to the Privacy Commissioner.

My colleague mentioned a privacy impact assessment tool, which was meant to ensure that when anyone makes a change in how they collect information — they shift from direct collection from the data subject, for example, to getting it from another department, or they change their system in a way that might have an impact on the security of personal information — they will think about whether there is a privacy impact they need to consider. It was a step-by-step process, an electronic training tool that helped ensure people did not make changes to an information system without understanding and mitigating any privacy risks.

Our thinking was that that tool worked well in this setting. Perhaps we should use it for data matching as well. I cannot say that I am comfortable with what we know about data matching. It is an area on which we have agreed to work with Madame Stoddart and her office to try to get a better sense of what is going on and whether there is some remedial action needed.

Senator Joyal: You remember that famous case whereby the Supreme Court accepted the matching of the data between Revenue Canada, or the border agency at that time, with the unemployment insurance data. I am sure that if you have information in the unemployment insurance data, you would have it too probably in the social assistance data, the payments that are made provincially, because of all kinds of situations that might happen in a family, where one of the spouses is unemployed and so forth.

We have a very important obligation to understand that when we give information to one element of public demand — when I say “public,” I mean requested by the government — it immediately triggers an entire set of other information coming to the forefront.

We have failed to understand the amplitude of the spider web. In my opinion, by answering two or three questions, you could cover the vast majority of the information that might exist on one person. If we are to ensure that we develop policy that protects privacy, we have to understand well how the system works, how the matching of the information works, if we want to really be effective in our objective of protecting the privacy of citizens, especially in the context of that data sharing that you have described.

Ms. McDonald: I would agree with you. The president talked about his interest in having a conversation about what the new technologies mean for privacy. As we have the ability to offer services in different ways, how do we see that in fitting with good privacy policy? Can we reuse information across certain settings, both for fraud reduction and to ensure that no one falls between

faut apporter une plus grande clarté — la politique est ancienne et doit être mise à jour — ou nous devons mettre à la disposition des gens des instruments qui leur permettent de répondre clairement, est-ce une comparaison de données ou non, et de leur rappeler l'obligation de signaler de telles activités au commissaire à la protection de la vie privée.

Mon collègue a mentionné une trousse d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée qui visait à s'assurer que lorsque quelqu'un changeait sa façon de recueillir des renseignements — il passait de la collecte directe auprès du sujet des données, par exemple, à les obtenir de notre ministère ou d'apporter un changement à son système qui pourrait avoir un effet sur la sécurité des renseignements personnels — il devra se demander s'il doit considérer un effet sur la vie privée. C'était un processus pas à pas, un outil de formation électronique qui permettait de s'assurer que les gens n'apportaient pas des changements à un système de renseignements sans comprendre et atténuer tout risque pour la protection des renseignements personnels.

Nous avons jugé que cet instrument fonctionnait bien dans ce contexte. Nous devrions peut-être l'utiliser aussi pour la comparaison des données. Je ne peux pas dire que je suis satisfaite de ce que nous savons sur les comparaisons de données. C'est un domaine sur lequel nous avons accepté de collaborer avec Mme Stoddart et son bureau pour mieux comprendre ce qui se passe et voir si des mesures correctives sont nécessaires.

Le sénateur Joyal : Vous souvenez-vous de la célèbre affaire dans laquelle la Cour suprême a accepté la comparaison des données entre Revenu Canada ou l'Agence des services frontaliers de l'époque et les données d'Assurance-emploi. Je suis sûr que s'il y a des renseignements dans les données d'Assurance-emploi, il y en aura probablement aussi dans les données de l'aide sociale, les versements qui sont faits au niveau provincial, à cause de toutes les situations que peut traverser une famille quand l'un des conjoints est au chômage, et cetera.

Il est très important que nous comprenions cela quand nous donnons des renseignements à l'un des secteurs publics — quand je dis « publics », je veux dire demandés par le gouvernement — cela déclenche immédiatement toute une série d'autres renseignements.

Nous n'avons pas compris l'ampleur de la toile d'araignée. À mon avis, en répondant à deux ou trois questions, on peut avoir la plus grande partie des renseignements recueillis sur une personne. Si nous voulons nous assurer d'élaborer une politique qui protège la vie privée, nous devons bien comprendre la façon dont le système fonctionne, la façon dont la comparaison des renseignements fonctionne afin de protéger efficacement la vie privée des citoyens surtout dans le contexte de la comparaison des données que vous avez décrite.

Mme McDonald : Je partage votre avis. Le président s'est dit intéressé à avoir une conversation sur ce que peuvent représenter les nouvelles technologies au niveau de la protection de la vie privée. Puisque nous pouvons offrir des services de manière différente, comment envisageons-nous d'incorporer ces technologies à une bonne politique de protection de la vie

the cracks — you are eligible and you are not in receipt of the program. Are there ways in which data matching can help on one side but not the other?

Those are all important questions that you are raising.

Senator Joyal: On page 4 of your brief, you say that of the government institutions assessed thus far, 84 per cent have classified their risk as no risk or low risk. What are the other 16 per cent?

Ms. McDonald: They have a medium to high risk. Which organizations are they?

Senator Joyal: Yes. Which ones are you still investigating at this time?

Ms. McDonald: Our current concern is to try to ensure that those who have not yet responded do so and complete their assessment quickly so that we can have 100 per cent of the agencies covered by this. We are still missing a couple.

In the letter requesting this information, as you will see because we will share it, we are also requiring departments to think it through. If you think there is a risk, medium to high, or even less than that, what can you do about it? Is there something you can do about the way the contract is now structured or the relationship with the contractor? What is possible, given that it is an existing contract? Is it due for renewal at some point and is your strategy to ensure the new contract will not look the same? Our intent was to ensure that mitigation strategies are in place and to try to follow up with departments through the summer, because that was an important point in our request to them.

Senator Joyal: Could you give us some examples of government agencies or departments that are still wrestling with the information they have to provide to you?

Ms. McDonald: Yes. If you insist, I could. Some are small departments or agencies that perhaps do not have the necessary staff or were not too sure what the problem is, but there are other larger, separate organizations like Canada Post that have not responded.

Senator Joyal: What we call Crown corporations.

Ms. McDonald: That is one of them. Canada Food Inspection Agency has not responded. We understand they are working on their response, but it has not been filed with us as of this morning.

Senator Joyal: Is it still your objective to complete your review by the end of the summer?

Ms. McDonald: Yes. We want to publish a report, because I think Canadians are looking for the results of this review, what have we learned and what is the extent of the risk. Our next strategy with those departments who are lagging a little is to say, "We do not want to publish and leave a blank where you should be. That would suggest the wrong impression." We are working

privée? Pouvons-nous réutiliser les renseignements pour diminuer des fraudes et pour s'assurer que personne ne passe entre les mailles du filet — vous êtes admissible et vous ne touchez pas les prestations. Ce pourrait-il que la comparaison des données peut être utile d'un côté, mais pas de l'autre?

Les questions que vous soulevez sont toutes importantes.

Le sénateur Joyal : Vous dites, à la page 4 de votre mémoire, que 84 p. 100 institutions gouvernementales évaluées à ce jour ont indiqué qu'elles n'avaient pas de risque ou un risque très faible. Quelles sont les autres 16 p. 100?

Mme McDonald : Elles ont indiqué des risques moyens à élevés. De quelles organisations s'agit-il?

Le sénateur Joyal : Oui. Quelles sont les organisations que vous enquêtez aujourd'hui?

Mme McDonald : Nous essayer d'assurer que celles qui n'ont pas encore répondu le fassent et terminent leur évaluation rapidement afin que tous les organismes aient été évalués. Il en manque encore deux ou trois.

Dans la lettre demandant ces renseignements, vous le verrez puisque nous vous la communiquerons, nous demandons aussi au ministère de considérer les risques. Si vous croyez qu'il y a un risque, moyen ou élevé ou moins que cela, que pouvez-vous faire? Pouvez-vous faire quelque chose sur la façon dont le contrat est structuré ou sur les rapports avec l'entrepreneur? Qu'est-ce qui est possible étant donné qu'il s'agit d'un contrat existant? Va-t-il être renouvelé à un certain moment et votre stratégie pour assurer le nouveau contrat sera-t-elle similaire? Notre objectif était d'assurer que les stratégies d'atténuation soient mises en place, d'essayer de faire le suivi avec les ministères au cours de l'été, car c'était un point important dans la demande que nous leur avons présentée.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous dire quels organismes ou ministères du gouvernement ne vous ont pas encore envoyé les renseignements?

Mme McDonald : Oui. Si vous insistez, je peux le dire. Il s'agit, dans certains cas, de petits ministères ou organismes qui n'ont peut-être pas le personnel nécessaire ou qui ne savent pas exactement où est le problème, mais il y a d'autres organisations plus grandes et plus distinctes comme Postes Canada.

Le sénateur Joyal : Ce que nous appelons les sociétés d'État.

Mme McDonald : C'est l'une d'elles. L'Agence canadienne d'inspection des aliments n'a pas répondu. Nous croyons savoir qu'ils y travaillent, mais nous n'avons pas reçu de réponse jusqu'à ce matin.

Le sénateur Joyal : Est-ce que votre objectif est toujours de terminer votre examen avant la fin de l'été?

Mme McDonald : Oui. Nous voulons publier un rapport, car je crois que les Canadiens veulent connaître les résultats de cet examen, ceux que nous avons appris et l'ampleur des risques. Notre prochaine stratégie envers les ministères qui ont accumulé un peu de retard est de leur dire : « Nous ne voulons pas publier un rapport et laisser en blanc l'espace qui vous est réservé. Cela

with those departments to get this completed and to have a comprehensive report. However, I am torn, in that I do not want to let it lag too long either.

Senator Joyal: You are committed to making a public announcement sometime this fall.

Ms. McDonald: Canadians are also looking for reassurance on what is going on.

Senator Fraser: In your policy on data matching, and indeed your policies concerning privacy in general, does your writ include CSIS and the RCMP, or do they operate under their own policies?

Ms. McDonald: Yes.

Senator Fraser: Yes, you cover CSIS and the RCMP?

Mr. Lemieux: They are on the schedule to the Privacy Act.

Senator Fraser: All your policies apply to them as well as everyone else. That is terrific. What happens when the Government of Canada operates a service that is transferred to a provincial government, as, for example, manpower training was a few years ago? Is it the practice to require that privacy policies continue when a service is taken over by a provincial government? Do you know that?

Ms. McDonald: I am not entirely certain. I suspect it would be. If a program is transferred or devolved, the provincial legislation would take over. I cannot say I was engaged in the example you cite.

Senator Fraser: It is the one that comes to mind now, but there have been other cases. We are given to understand that, as time goes by, there may be more cases of federal programs or activities being devolved to provincial governments. I just wondered what happened when that occurs in terms of privacy policy.

Ms. McDonald: It would be my understanding that if we were getting someone to deliver a service on our behalf, the federal law and policy would apply, because this would be our agent, if you like. However, if the responsibility had been devolved to another level of government, it would be the provincial law, but I can check on that and get back to you if I have this wrong.

Senator Fraser: If you would. The parallel that comes to mind has to do with official languages policy. Early on in the devolution process, it was not always required that the provincial government continue to apply the official language policy to which Canadians had been entitled when a given service was provided by the federal government. Later on, when people started to notice that in some cases the official language policy had just disappeared, then it did become part of the negotiation and the transfer. I wonder if anything like that has been done in terms of privacy.

donnerait une mauvaise impression. » Nous collaborerons avec ces ministères pour terminer ce processus et avoir un rapport exhaustif. Cependant, je suis un peu tirailée, car je ne veux pas qu'il y ait aussi trop de retard.

Le sénateur Joyal: Vous vous êtes engagé à faire une déclaration publique cet automne.

Mme McDonald: Les Canadiens veulent aussi des assurances sur ce qui se passe.

Le sénateur Fraser: Dans votre politique sur la comparaison des données, et d'ailleurs vos politiques sur la vie privée en général est ce que votre mémoire inclut le SCRS et la GRC ou ont-ils leurs propres politiques?

Mme McDonald: Oui.

Le sénateur Fraser: Oui, vous incluez le SCRC et la GRC?

M. Lemieux: Ils sont dans l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Fraser: Toutes vos politiques s'appliquent à ces deux organismes ainsi qu'à tous les autres. C'est formidable. Que se passe-t-il lorsqu'un service fourni par le gouvernement du Canada est transféré à un gouvernement provincial comme, par exemple, la formation de la main d'œuvre il y a quelques années? Est-ce l'habitude de demander que les politiques sur la protection de la vie privée continuent quand un service passe à un gouvernement provincial? Le savez-vous?

Mme McDonald: Je ne suis pas tout à fait sûre. Je pense que oui. Si un programme est transféré ou cédé, la loi provinciale aura préséance. Je ne peux pas dire que j'ai connu ce genre de situation.

Le sénateur Fraser: C'est ce qui vient à l'esprit aujourd'hui, mais il y a eu d'autres cas. On nous a fait comprendre, qu'au fur et à mesure, de plus en plus de programmes ou d'activités du gouvernement fédéral seront cédés aux gouvernements provinciaux. Je me demande ce qui se passerait, dans le cadre de la politique de protection de la vie privée, si cela arrivait.

Mme McDonald: À mon avis, si quelqu'un devait fournir un service en notre nom, la loi et la politique du gouvernement fédéral s'appliqueraient, car il serait en quelque sorte notre agent. Cependant, si la responsabilité avait été cédée à un autre palier de gouvernement, la loi provinciale s'appliquerait, mais je peux vérifier et vous dire ce qu'il en est au cas où je me trompe.

Le sénateur Fraser: S'il vous plaît. La politique des langues officielles est le parallèle qui vient à l'esprit. Au tout début du processus de dévolution, le gouvernement provincial n'était pas toujours obligé à continuer d'appliquer la politique des langues officielles à laquelle avaient droit les Canadiens dans le cadre d'un service fourni par le gouvernement fédéral. Plus tard, quand les gens ont commencé à remarquer que dans certains cas la politique des langues officielles avait tout simplement disparue, elle est devenue alors un élément des négociations et du transfert. Je me demande s'il y a eu quelque chose de similaire en ce qui concerne la protection de la vie privée.

The Chairman: Thank you very much for staying. Clearly this will be a long-time friendship. We will be hearing from you. Do not hesitate, as you collect information that you think would be interesting to members of the committee, to send it to me and I will circulate it to them. We will also meet again in the fall.

The committee adjourned.

La présidente : Merci beaucoup d'être resté. Il est évident que cette amitié va durer longtemps. Nous vous reverrons. N'hésitez pas, si vous recueillez des renseignements qui à votre avis pourraient intéresser les membres du comité, de me les communiquer et je les distribuerai aux membres du comité. Nous nous réunirons de nouveau en automne.

La séance est levée.

APPENDIX A

REMARKS TO SENATE SPECIAL
COMMITTEE ON ANTI-TERRORISM
(REVIEW OF THE ANTI-TERRORISM ACT)

OTTAWA, ONTARIO

[2005-5-30]

Mr. Chairman, honourable members of this important committee, I am grateful for the opportunity to share with you some concerns I had, and still have, about certain provisions of what was once known as Bill C-36, which is now the Anti-terrorism Act, and to answer any questions you may have about the effect of this Act on the Access to Information Act. I am accompanied by my Deputy Commissioner, Alan Leadbeater; my legal counsel, Daniel Brunet and my Director General, Investigations and Reviews, Dan Dupuis.

I appeared before this, and the House, Committee in October 2001 when Bill C-36 was first being considered. At that time, the work was being conducted in the context of, and urgency associated with, unprecedented challenges to the security of Canada and her allies — especially the United States of America. So, too, the work of the Minister of Justice and her officials, in developing Bill C-36, was part of a race against time to give Canada strong legal tools to combat terrorism. Since then, there has been time for sober second thought.

As first introduced, section 87 of Bill C-36 would have authorized the Attorney General of Canada “at any time” to “issue a certificate that prohibits the disclosure of information for the purpose of protecting international relations or national defence or security.” That same provision also stated that the Access to Information Act would not apply to any such information.

The first version of section 87 of Bill C-36 contained no time limits on the period of secrecy. As well, it removed the authority of the Information Commissioner and the Federal Court of Canada to review the information covered by a certificate for the purpose of providing an independent assessment of whether or not secrecy was justifiable.

This unprecedented shift of power, from individual Canadians to the state, came under intense scrutiny by the Standing Committee on Justice and Human Rights of the House of Commons and by this special committee of the Senate. The then Minister of Justice, who is now the current Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, was asked to explain the reason for this new blanket of secrecy.

In all of her evidence before the committees of the Senate and the House of Commons, the Minister offered only one explanation. The explanation is most exhaustively set out in her response, to a question posed by Mr. Michel Bellehumeur during the former Minister's appearance before the Justice and Human Rights Committee on October 18, 2001. Mr. Bellehumeur asked the Minister why she proposed to remove from the scope of the

ANNEXE A

REMARQUES FAITES AU COMITÉ SÉNATORIAL
SPÉCIAL SUR LA LOI ANTITERRORISTE
(EXAMEN DE LA LOI ANTI-TERRORISTE)

OTTAWA (ONTARIO)

[2005-5-30]

M. le président, honorables membres de cet important comité, je suis très heureux d'avoir la possibilité de vous faire part de certaines préoccupations que j'avais et que j'ai encore relativement à quelques dispositions du projet de loi C-36, qui porte maintenant le nom de Loi antiterroriste, et de répondre aux questions que vous voudriez me poser concernant les effets de cette Loi sur la Loi sur l'accès à l'information. Je suis accompagné du sous-commissaire, Alan Leadbeater, de mon conseiller juridique, Daniel Brunet, et du directeur général des Enquêtes et révisions, Dan Dupuis.

Je me suis présenté devant ce comité et devant le comité de la Chambre en octobre 2001, à l'époque où commençait l'examen du projet de loi C-36. À ce moment-là, le travail était mené dans le contexte des menaces sans précédent qui planaient sur la sécurité du Canada et de ses alliés, et particulièrement des États-Unis d'Amérique, et du sentiment d'urgence qu'elles inspiraient. Donc, le travail de la ministre de la Justice et de ses fonctionnaires visant à élaborer le projet de loi C-36 faisait partie d'une course contre la montre pour conférer au Canada des outils juridiques solides pour combattre le terrorisme. Depuis lors, nous avons eu le temps d'examiner calmement la question.

Dans la version qui a été déposée, l'article 87 du projet de loi C-36 aurait autorisé le procureur général du Canada « à tout moment » à délivrer un certificat interdisant la communication de renseignements dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales. La même disposition prévoyait que la Loi sur l'accès à l'information ne s'appliquerait pas aux renseignements en question.

La première version de l'article 87 du projet de loi C-36 ne prévoyait aucune limite quant à la durée du secret. Elle supprimait également le pouvoir du Commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada d'examiner l'information protégée par un certificat afin de déterminer de manière indépendante si le secret se justifiait.

Ce déplacement sans précédent du pouvoir, des citoyens à l'État, a été scruté par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes et ce comité spécial du Sénat. La ministre de la Justice d'alors qui est maintenant la ministre de la Sécurité publique et Protection civile avait été invitée à expliquer les raisons de cette nouvelle chape du secret.

Dans tous ses témoignages devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes, la ministre n'a donné qu'une explication, explication qu'elle énonce plus exhaustivement dans sa réponse à une question posée par M. Michel Bellehumeur lorsqu'elle s'est présentée devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le 18 octobre 2001. M. Bellehumeur avait demandé à la ministre les raisons pour

Access to Information Act (and from review by the Information Commissioner and the courts) the very type of information which the exemption contained in section 15 of the access law was designed to protect from disclosure. The Minister answered as follows:

“No, what section 15 does in fact is leave open, creates a loophole in terms of the possibility of disclosure of information that may have been provided to us by our allies and in fact we know that in relation to these sensitive matters where in fact one must work with ones allies — one is gathering intelligence, one shares intelligence — much of this speaks to the national security, not only of this country, but of other countries, and to the very lives of perhaps informants and others. Unless we can guarantee to our allies that that kind of limited, exceptionally sensitive information will not be subject to public disclosure, we will not get that information and we will not be able to fight terrorism as effectively as we should.

I'm afraid, Mr. Chair, that under existing access legislation, there is a loophole created because it permits the Access Commissioner to make certain recommendations. In fact, as far as we're concerned, that is not sufficient for our allies and we must do that which is necessary to ensure we have the best information and we are protecting that exceptionally sensitive information.”

I, and others, challenged the Minister to explain the “loophole” — it could not be the Commissioner, as he has no power to order the disclosure of records. I reminded the Minister of a government-commissioned study, which concluded that the Access to Information Act posed no risk of possible disclosure of sensitive intelligence information, that no such information had ever been disclosed under the Act in the 18 years of its life and that the Access to Information Act régime offered as much or more secrecy to intelligence information as do the laws of our allies.

The only “loophole,” thus, could be the possibility that a misguided judge of the Federal Court would order the disclosure of sensitive intelligence information, notwithstanding a clear exemption of such information contained in the Access law. Given the Federal Court history of applying sections 13 and 15 of the Access law, and the presence of appeal mechanisms to the Federal Court of Appeal and Supreme Court of Canada, the “misguided judge,” theory had no rational basis. Moreover, there was an air of unreality to the former Minister's suggestion that our allies had asked the government to give them a “guarantee” by plugging the “misguided judge” loophole. I asked the former Minister to produce the evidence of any such request; none was forthcoming.

lesquelles elle proposait de soustraire à la portée de la Loi sur l'accès à l'information (et à l'examen du Commissaire à l'information et des tribunaux) les renseignements que l'exception prévue à l'article 15 de la Loi protège de la communication. Le ministre a répondu ce qui suit :

« Non, en fait l'article 15 laisse ouverte une possibilité de divulgation de l'information qui pourrait être fournie par nos alliés. En réalité, nous savons que sur ces questions délicates, lorsque nous devons œuvrer en collaboration avec nos alliés — on recueille des renseignements et on se les communique — cela met en jeu non seulement la sécurité nationale de notre pays, mais celle d'autres pays encore, ainsi que la vie même des informateurs et d'autres intervenants. Si nous ne pouvons pas garantir à nos alliés que ce type d'information limitée et particulièrement sensible ne fera pas l'objet d'une divulgation publique, nous ne pourrions pas l'obtenir et nous ne réussirons pas à lutter aussi efficacement que nous le devrions contre le terrorisme.

Monsieur le président, je considère que dans la loi actuelle de l'accès à l'information, on a créé une échappatoire étant donné que l'on autorise le Commissaire à l'information à faire certaines recommandations mais, en ce qui nous concerne, ce n'est pas suffisant pour nos alliés. Nous devons faire tout le nécessaire pour être sûrs d'obtenir la meilleure information et de protéger des renseignements exceptionnellement limités mais par ailleurs extrêmement sensibles. »

Moi-même et d'autres personnes avons invité la ministre à expliquer en quoi consistait la « faille » en question — elle ne peut être attribuable au Commissaire, puisqu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner la communication de renseignements. J'ai rappelé à la ministre qu'une étude commandée par le gouvernement avait conclu que la Loi sur l'accès à l'information ne posait aucun risque quant à la communication possible de renseignements de sécurité de nature délicate, que nuls renseignements de ce genre n'avaient été communiqués en vertu de la Loi pendant ses 18 ans d'existence et que le régime prévu par la Loi sur l'accès à l'information offrait autant, sinon davantage, de protection aux renseignements de sécurité que les lois de nos alliés.

Donc, la seule « échappatoire » serait la possibilité qu'un juge malavisé de la Cour fédérale ordonne la communication de renseignements de sécurité délicats, et ce, malgré l'exception claire, applicable à ce type de renseignements que prévoit la Loi sur l'accès à l'information. Vu les antécédents de la Cour fédérale en matière d'application des articles 13 et 15 de la Loi et l'existence de mécanismes d'appel auprès de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada, la théorie du « juge malavisé » n'est guère plausible. De plus, il est difficile de croire l'affirmation de l'ancienne ministre voulant que nos alliés aient demandé au gouvernement de leur donner une garantie de sécurité en éliminant l'échappatoire du « juge malavisé ». J'ai demandé à l'ancienne ministre de me fournir la preuve d'une telle demande; je n'en ai reçu aucune.

The Minister could not produce the evidence because our major allies and suppliers of intelligence also operate under freedom of information laws, which include avenues of independent review. They understand that the purpose of these laws is to remove the caprice from decisions about secrecy, by subjecting such decisions to a legislative and judicial system of definition and review. The allies want no more than the simple assurance from Canada that intelligence information which needs to be protected can be protected. Not a single ally doubts Canada's ability to do so under the existing Access to Information Act.

In the face of the criticism, the former Minister went back to the drawing board and made a number of changes. It would be a mistake to assume, however, that these changes amounted to concessions to her critics. In fact, the amendments — which are now part of the law — broadened the sweeping scope of secrecy certificates, giving the Attorney General the power to cloak in secrecy information on any subject provided in confidence by any person, group or foreign power, and increased the power of the Attorney General to interfere with the independent investigations of the Information Commissioner.

Let this sink in for a moment. The federal government has given itself, by virtue of sections 38.13 and 87 of the Anti-terrorism Act, the legal tools to stop in its tracks any independent review of denials of access under the Access to Information Act. The interference is not even limited to the information covered by the secrecy certificates. This is so, because if, during the Information Commissioner's investigation, a secrecy certificate is issued, pursuant to section 38.13 of the Anti-terrorism Act, with respect to even one record of all those covered by an access request, the Commissioner's investigation is discontinued in its entirety. If the matter has proceeded past the investigation stage and on to a Federal Court review, the issuance of a secrecy certificate, for even one record, has the effect of discontinuing the entirety of the Federal Court review.

Yes, the former Minister of Justice protested that this outcome was not what she intended. She said she intended that the Commissioner's investigations, and any court reviews, would be discontinued only insofar as they related to the information covered by the certificate, but the clear words of the Act contradicted her protestations. At a minimum, then, section 87 of the Anti-terrorism Act should be rewritten in the same terms as sections 103 and 104.

It is my strong belief, based on a review of 22 years of experience under our Act — experience during times of war and crisis, involving exchanges of highly sensitive information among allies — that our Access to Information Act poses no threat whatsoever to international relations, national defence or the security of Canada. Section 13, 15 and 16 of the Act contain powerfully and broadly worded exemptions from the right of access designed to ensure that no information will be disclosed which would be injurious to international relations, the defence of Canada or the efforts of Canada to detect, prevent or suppress

La ministre n'a pas pu fournir la preuve parce que nos principaux alliés et fournisseurs de renseignements de sécurité doivent eux aussi fonctionner selon des dispositions législatives de l'accès à l'information, qui prévoient des examens indépendants. Ils comprennent que ces dispositions législatives ont pour objet d'éliminer l'arbitraire des décisions prises à l'égard du secret, en assujettissant les décisions en question à un régime législatif et judiciaire de définitions et de révisions. Les alliés ne veulent du Canada ni plus ni moins que l'assurance que les renseignements de sécurité qui doivent être protégés peuvent être protégés. Aucun d'entre eux ne met en doute la capacité du Canada d'assurer cette protection en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Devant les critiques, l'ex-ministre s'est remise au travail et a apporté un certain nombre de changements au projet de loi. Il serait toutefois illusoire de croire que ces modifications constituent des concessions à ses opposants. En fait, les changements qui font maintenant partie de la Loi, avaient pour effet d'élargir la portée déjà vaste des certificats d'interdiction et d'accroître le pouvoir du procureur général de maintenir au secret tout renseignement sur n'importe quel sujet remis par une personne, un groupe ou un pouvoir étranger sous le sceau du secret et de faire obstacle aux enquêtes indépendantes du Commissaire à l'information.

Prenons-y un instant. En vertu du paragraphe 38.13 et de l'article 87 de la Loi antiterroriste, le gouvernement fédéral s'est donné les outils juridiques pour mettre fin aux révisions indépendantes des refus de communication en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Et cette ingérence ne se limite même pas aux renseignements visés par les certificats d'interdiction. C'est ainsi parce que si, pendant l'enquête du Commissaire, un certificat d'interdiction en vertu du paragraphe 38.13 de la Loi antiterroriste est émis à l'égard d'un seul des documents visés par une demande de communication, c'est l'enquête tout entière du Commissaire qui est suspendue. Si l'affaire a dépassé le stade de l'enquête pour se retrouver devant la Cour fédérale, l'émission d'un certificat d'interdiction, même pour un seul document, a pour effet de mettre fin à l'instruction de l'ensemble de l'affaire par la Cour fédérale.

Bien sûr, l'ancienne ministre a protesté que cela n'était pas l'effet recherché. Elle aurait voulu pouvoir mettre fin aux enquêtes du Commissaire et aux révisions des tribunaux que pour ce qui est des renseignements visés par les certificats d'interdiction, mais les termes clairs de la Loi contredisent ses protestations. A tout le moins, l'article 87 de la Loi antiterroriste devrait être réécrit dans les mêmes termes que les articles 103 et 104.

Je suis absolument convaincu — et je me fonde sur une révision des 22 années d'expérience sous le régime de cette Loi au cours desquelles il y a eu des périodes de guerre et de crise qui ont exigé l'échange de renseignements extrêmement confidentiels entre alliés — que notre Loi sur l'accès à l'information ne compromet en rien les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité du Canada. Les articles 13, 15 et 16 de la Loi prévoient des exceptions puissamment et largement formulées au droit d'accès à l'information, qui sont conçues pour veiller à ce qu'aucun renseignement ne soit divulgué qui pourrait être

subversive or hostile activities. I invite you to read those provisions for yourself and you will see the detailed and robust protections which Parliament had the foresight to put into the Act.

From all the public explanations given by the government concerning the motivation for this proposal, it would appear that the government itself has no doubt that the Access to Information Act contains fully adequate protections for information the disclosure of which could injure international relations, defence or security. Their explanation is that, since our scheme contains a right of independent review, the government cannot give its allies a 100 per cent, iron-clad guarantee that information provided by them to Canada will remain secret.

Personally, I find it hard to believe that the government of any one of our major allies would insist, as a condition of information sharing, that decisions about secrecy in Canada be entirely free from the rigors of statutory standards and independent review. In the conversations my office has had with our allied jurisdictions, it is our understanding that they all want the same thing: They want the simple assurance that what needs to be protected can be protected. None of them doubts Canada's ability to do so under the existing Access to Information Act.

An independent review in 2001, by Professor Wesley K. Wark of the University of Toronto, in a study entitled: The Access to Information Act and the Security and Intelligence Community in Canada, (commissioned by the Minister of Justice and President of Treasury Board), gave unequivocal assurances as to the strength of the protections for national security information contained in the Access to Information Act.

Since 1983 the Access to Information Act has been reviewed in great detail by a standing committee of Parliament, an ad hoc committee of the House of Commons, two Information Commissioners and at least three separate reviews by public servants (the most recent being the Task Force on Reform of the Access to Information Act). Never, not once in these reviews, has it been suggested that sections 13, 15 and/or 16 of the Access to Information Act are insufficiently strong to enable the government with confidence to protect information the disclosure of which could be injurious to international relations, defence of Canada or security. Never once, during all these studies, has it been suggested that independent oversight by the Information Commissioner and the courts somehow puts vital secrets at risk.

In the 22 years since the Access to Information Act has come into force, inappropriate disclosures of security and intelligence information has not been the fault of the Access to Information Act. In those rare occasions when it has occurred, the fault lay with indiscreet Ministerial aides, former intelligence operatives turned authors, misplaced briefcases and computers and, at times,

préjudiciable aux relations internationales, à la défense du Canada ou aux efforts du Canada pour dépister, prévenir ou réprimer les activités subversives ou hostiles. Je vous invite à lire ces dispositions et vous constaterez les protections détaillées et solides que le Parlement a eu la prévoyance d'insérer dans la Loi.

D'après toutes les explications publiques fournies par le gouvernement concernant la raison de cette proposition, il semblerait que le gouvernement lui-même ne doute pas que la Loi sur l'accès à l'information comporte toutes les garanties nécessaires pour prévenir la divulgation de renseignements dont la communication pourrait être préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité. Leur justification est la suivante : comme notre système prévoit le droit de demander un examen indépendant, le gouvernement ne peut donner à ses alliés la garantie absolue que l'information fournie par eux au Canada restera secrète.

Personnellement, il m'est difficile de croire que le gouvernement de l'un ou l'autre de nos principaux alliés insisterait, comme condition de l'échange d'information, que les décisions relatives au secret au Canada ne soient pas assujetties à la rigueur de normes régies par la loi et à un examen indépendant. Dans les conversations que nous avons eues avec nos juridictions alliées, nous avons cru comprendre qu'elles veulent toutes la même chose : elles veulent la simple assurance que ce qui doit être protégé peut l'être, et aucune d'elles ne doute de la capacité du Canada à le faire sous le régime de l'actuelle Loi sur l'accès à l'information.

Une étude indépendante effectuée en 2001 par le professeur Wesley K. Wark de l'Université de Toronto, intitulée La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement (commandée par la ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor), confirme sans équivoque la solidité des mesures de protection de l'information relative à la sécurité nationale contenues dans la Loi sur l'accès à l'information.

Depuis 1983, la Loi sur l'accès à l'information a été révisée en détail par un comité permanent du Parlement, un comité spécial de la Chambre des Communes et deux commissaires à l'information, et au moins trois fois par des fonctionnaires (plus récemment par le Groupe de travail sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information). Jamais on n'a, dans ces examens, laissé entendre que les articles 13, 15 et/ou 16 de la Loi sur l'accès à l'information ne suffisent pas à donner au gouvernement le pouvoir de protéger l'information dont la divulgation serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense du Canada ou à la sécurité. Jamais on n'a, dans ces études, laissé entendre que l'examen indépendant du Commissaire à l'information et des tribunaux compromet d'une manière ou d'une autre des secrets vitaux.

Au cours des 22 années d'existence de la Loi sur l'accès à l'information, la divulgation inappropriée de renseignements de sécurité et de renseignements secrets n'a jamais été imputable à la Loi. Dans les rares occasions où cela s'est produit, la faute est attribuable à l'indiscrétion d'adjoints ministériels, aux révélations d'anciens agents du renseignement devenus auteurs, à des valises

revelations by Ministers. The measures set out in section 87 of the Anti-terrorism Act are, quite simply, unnecessary and misplaced. I urge the committee to recommend its removal from the Act.

Even if there were some reason to be concerned about the sufficiency of the existing exemptions to protect sensitive information, would the government's current solution be appropriate? Would it strike the right balance between protecting Canadians from terrorists and protecting them from state abuse? In my view, the government has a powerful tool to protect secrecy in section 38.02 of the Anti-terrorism Act. It does not have a demonstrable need for the section 38.13 certificate or for the section 87 interference with the Access to Information Act's scheme. These additional measures open the door to self-serving secrecy rather than secrecy which truly serves the public interest.

We can and should trust the power of the exemptions contained in the Act. We should trust the common sense and integrity of the judges of the Federal and Supreme Courts who review decisions taken by government to invoke those exemptions or to assert secrecy under section 38.02 of the Anti-terrorism Act.

May I say how insulting to the Federal Court, and unjustifiable by any measure, are the provisions of the Anti-terrorism Act which impose on the court blanket *ex parte* hearing, and non-disclosure requirements during reviews of sections 37, 38 and 38.13 certificates.

With respect to reviews of section 38.13 certificates, the Act provides that one judge of the Federal Court of Appeal will hear the matter and that, while his or her decision will be final, the scope of review is so narrow as to render the review ineffectual. There is no reasonable justification for these limits on the right of appeal and the traditional role of the Court of Appeal.

My hope is that my comments will help reassure honourable members of this committee and, through you, the government, that sections 38.13 and 87 of the Anti-terrorism Act do not strike the right balance and should be removed.

If these provisions are not removed, they should be focussed by specific reference to the provisions of sections 13 and 15 of the Access to Information Act, they should not prevent the Information Commissioner from examining the information during the course of his investigations and they should not prevent the Federal Court of Appeal from conducting a substantive, rather than *pro forma*, review of secrecy certificates. Finally, it goes without saying that, in my view, the 15-year period is unjustifiably long; it should be limited to the shortest possible period of time, no longer than five years.

Thank you.

et ordinateurs perdus et, parfois, aux révélations de ministres. Les mesures proposées à l'article 87 de la Loi antiterroriste sont tout simplement inutiles et injustifiées. Je conseille vivement au comité de recommander son retrait de la Loi.

Même s'il y avait lieu de se demander si les exceptions protégeant les renseignements confidentiels sont suffisantes, la solution proposée par le gouvernement serait-elle valable? Maintiendrait-elle l'équilibre qui convient entre la protection des Canadiens contre les attaques terroristes et leur protection contre les abus de pouvoir de l'État? À mon avis, le paragraphe 38.02 de la Loi antiterroriste est un outil puissant dont dispose le gouvernement pour protéger les renseignements confidentiels. Il n'est pas démontré qu'il y ait une nécessité pour un certificat en vertu du paragraphe 38.13 ou pour l'interférence de l'article 87 avec la Loi sur l'accès à l'information. Les mesures supplémentaires ouvrent la porte à un secret intéressé plutôt qu'au secret qui sert vraiment l'intérêt public.

Nous pouvons et nous devrions faire confiance au pouvoir des exceptions prévues par la Loi. Nous devrions faire confiance au bon sens et à l'intégrité des juges de la Cour fédérale et de la Cour suprême qui examinent les décisions du gouvernement lorsqu'il invoque ces exceptions ou qu'il affirme le secret en vertu du paragraphe 38.02 de la Loi antiterroriste.

Permettez-moi de dire que les dispositions injustifiées de la Loi antiterroriste sont insultantes à l'égard de la Cour fédérale en imposant à la Cour des audiences *ex parte* et les exigences pour la non-divulgence lors d'examen des articles 37 et 38 et des certificats en vertu du paragraphe 38.13.

En ce qui a trait aux examens des certificats en vertu du paragraphe 38.13, la Loi prévoit qu'un juge de la Cour d'appel fédérale entendra le cas et que bien que sa décision sera finale, l'étendue de l'examen est si étroite qu'elle le rend sans effet. Il n'y a pas de justification raisonnable à ces limites au droit d'appel et au rôle traditionnel de la Cour d'appel.

J'espère que mes commentaires contribueront à convaincre les honorables membres de ce Comité et, à travers eux, le gouvernement du fait que le paragraphe 38.13 et l'article 87 de la Loi antiterroriste ne créent pas l'équilibre qui convient et doivent être retirés.

Si ces dispositions ne sont pas supprimées, elles devraient renvoyer spécifiquement aux articles 13 et 15 de la Loi sur l'accès à l'information et ne devraient pas empêcher le Commissaire à l'information d'examiner des documents au cours de ses enquêtes ni empêcher la Cour d'appel fédérale de mener des examens réels plutôt que *pro forma* des certificats de sécurité. Finalement, il va sans dire qu'à mon avis, le délai de 15 ans est injustement long et devrait être limité au délai le plus bref possible soit pas plus de cinq ans.

Je vous remercie.

s an Individual:

Barbara Jackman.

vening meeting

reasury Board of Canada:

Helen McDonald, Chief Information Officer;

Donald Lemieux, Senior Director.

À titre personnel :

Barbara Jackman.

Séance du soir

Conseil du Trésor du Canada :

Helen McDonald, dirigeante principale de l'information;

Donald Lemieux, directeur principal.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Evening meeting

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the
Treasury Board.

WITNESSES

Morning meeting

Office of the Information Commissioner of Canada:

John Reid, Information Commissioner;
Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner of Canada;
Dan Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;
Daniel Brunet, General Counsel.

Afternoon meeting

Canadian Council for Refugees:

Andrew Brouwer, Member of the Executive Committee.

Canadian Bar Association:

Lorne A. Waldman, Member, National Citizenship and
Immigration Law Section.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Séance du soir

L'honorable Reg Alcock, C.P., député, président du Conseil
du Trésor.

TÉMOINS

Séance du matin

Commissariat à l'information du Canada :

John Reid, commissaire à l'information;
Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada;
Dan Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;
Daniel Brunet, avocat général.

Séance de l'après-midi

Conseil canadien pour les réfugiés :

Andrew Brouwer, membre du comité exécutif.

Association du Barreau du Canada :

Lorne A. Waldman, membre, Section nationale du droit de
l'immigration et de la citoyenneté.

(Suite à la page précédente)



LA1
YC2
-2004
AS1



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

Anti-terrorism Act

Chair:
The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Monday, June 13, 2005

Issue No. 13

Twenty-eighth and twenty-ninth meetings on:

A comprehensive review of the provisions and operation of
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Loi antiterroriste

Présidente :
L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Le lundi 13 juin 2005

Fascicule n° 13

Vingt-huitième et vingt-neuvième réunions concernant :

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable John Lynch-Staunton
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.

* Membres d'office
(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 13, 2005
(29)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (9).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Office of the Communications Security Establishment Commissioner:

The Right Honourable Antonio Lamer, P.C., Commissioner;
Joanne Weeks, Executive Director.

The Chair made a statement.

The Right Honourable Lamer made a statement and, together with Ms. Weeks, answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

OTTAWA, Monday, June 13, 2005
(30)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:35 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (9).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 13 juin 2005
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice de Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (9).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n°1 du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du commissaire du Centre de la sécurité et des télécommunications :

Le très honorable Antonio Lamer, C.P., commissaire;
Joanne Weeks, directrice exécutive.

La présidence fait une déclaration.

Le très honorable Antonio Lamer fait une déclaration et, aidé de Mme Weeks, répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 13 juin 2005
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 35, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (9).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Canadian Council on American-Islamic Relations:

Riad Saloojee, Executive Director.

Coalition of Muslim Organizations:

Adam Esse, President.

Canadian Arab Federation:

Omar Alghabra, National President.

Canadian Islamic Congress:

Khurram Awan.

The Chair made a statement.

Mr. Saloojee, Mr. Esse, Mr. Alghabra and Mr. Awan each made a statement and together answered questions.

At 3:42 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n°1 du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada :

Riad Saloojee, directeur exécutif.

Coalition of Muslim Organizations :

Adam Esse, président.

Fédération canado-arabe :

Omar Alghabra, président national.

Canadian Islamic Congress :

Khurram Awan.

La présidence fait une déclaration.

M. Saloojee, M. Esse, M. Alghabra et M. Awan font une déclaration et répondent aux questions.

À 15 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier suppléant du comité,

Adam Thompson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 13, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. This is the twenty-eighth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

In October 2001, in direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite the study of the legislation. We agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December 2001.

However, concerns were expressed then that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of that legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians, with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public situation.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate outlining any issue that we believe should be addressed. The results of our work will be available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is undertaking a similar process at this time.

To date, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts and those involved in enforcement and intelligence gathering.

This morning, we return to the question of oversight, and we are very pleased to have with us the former Chief Justice of Canada, the Right Honourable Antonio Lamer, who now serves as Commissioner of the Communications Security Establishment, that mysterious CSE that people always wonder about. Mr. Lamer will tell us all about it. He is joined by his Executive Director, Ms. Joanne Weeks.

I ask that questions and answers be as concise as possible so that we can have a full discussion.

We are pleased to have you with us, Mr. Lamer. Please proceed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 13 juin 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Il s'agit de la 28^e séance au cours de laquelle le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste entendra des témoins. Pour informer nos spectateurs, je vais expliquer l'objectif du comité.

En octobre 2001, en réponse directe aux attaques terroristes survenues à New York, à Washington et dans l'État de la Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Compte tenu de l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer l'étude du projet de loi. Et nous avons accepté. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Cependant, certains ont exprimé des inquiétudes, jugeant très difficile d'évaluer en détail les répercussions éventuelles de cette mesure législative en si peu de temps. Pour cette raison, il a été convenu que, trois ans plus tard, le Parlement serait invité à examiner rétrospectivement les dispositions de la loi et leur impact sur les Canadiens, dans un climat beaucoup moins émotif.

Le travail de notre comité spécial se veut le résultat des efforts déployés par le Sénat pour respecter cette obligation. Une fois notre étude terminée, nous en ferons rapport au Sénat et nous y soulèverons toute question qui, à notre avis, mérite d'être abordée, après quoi nous remettrons le fruit de notre travail au gouvernement et à la population canadienne. La Chambre des communes est actuellement engagée dans une étude semblable.

Jusqu'à maintenant, le comité a entendu des ministres et des fonctionnaires, des spécialistes internationaux et canadiens en matière de sécurité, des experts juridiques ainsi que les responsables de l'application de la loi et de la collecte des renseignements de sécurité.

Ce matin, nous allons examiner de nouveau la question de la surveillance. Nous accueillons le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada, qui est maintenant commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, ce mystérieux organisme qui suscite toujours un peu de curiosité. M. Lamer nous en décrira les activités. Il est secondé par sa directrice exécutive, Mme Joanne Weeks.

Je prie les sénateurs de bien vouloir poser des questions aussi courtes que possible pour laisser beaucoup de temps aux échanges.

À vous la parole, monsieur Lamer; soyez le bienvenu parmi nous.

The Right Honourable Antonio Lamer, P.C., Commissioner, Office of the Communications Security Establishment Commissioner: Honourable senators, it is a pleasure for me to be here today to participate in the work of this special committee reviewing the Anti-terrorism Act. As you mentioned, Madam Chair, I am accompanied today by Ms. Joanne Weeks, my Executive Director, and my in-house legal counsel, Ms. Colette Davignon.

The omnibus Anti-terrorism Act that you are examining introduced an amendment to the National Defence Act. That amendment established in law the mandate and activities of the Communications Security Establishment as well as that of the office of the Communications Security Establishment Commissioner, the position I occupy.

Prior to this, the CSE commissioner was created in 1996 by Order in Council pursuant to Part II of the Inquiries Act. The legislation continued the commissioner's powers under the Inquiries Act and gave him further duties under the Security of Information Act.

[Translation]

Let me state at the outset that this review is a fundamental component of ensuring that the intrusive powers granted to certain organizations, that must of necessity operate in secret, are used as Parliament intended.

[English]

I believe that review agencies such as mine strive to make an important contribution to the security and intelligence community. I have observed that a popular approach to security and privacy these days is to present them as almost mutually exclusive principles, as if it were a matter, in the first instance, of assigning precedence to one over the other. In my opinion, this is a simplistic approach. The issue involves, on the one hand, the democratic rights and freedoms of the individual, privacy being one of them, and, on the other hand, society's collective right to security. Both are essential values of an open and democratic society such as our own, and they must coexist. The trick is to find the appropriate balance in particular circumstances.

The issue of competing interests arises when society is under threat. At such a time, a decision must be made about the extent to which individual democratic rights must yield in favour of the collective security of the country as a whole. That decision establishes the appropriate balance between individual and collective rights, and it is made by legislators and through public discourse.

In 2001, Parliament made that decision with the passage of Bill C-36, the omnibus Anti-terrorism Act. Given the circumstances, and under the clear threat to collective security that existed at the time, Parliament acted quickly, but not rashly. It based its decisions on the best information available

Le très honorable Antonio Lamer, C.P., commissaire, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications : Honorables sénateurs, c'est un plaisir pour moi d'être ici pour prendre part aux travaux de ce comité spécial qui examine la Loi antiterroriste. Comme vous l'avez dit, madame la présidente, je suis accompagné par Mme Joanne Weeks, ma directrice exécutive, et par Mme Colette Davignon, conseillère juridique de mon bureau.

La Loi antiterroriste que vous examinez prévoyait, entre autres, la modification de la Loi sur la défense nationale. Cette modification a enchâssé dans la législation le mandat et les attributions du Centre de la sécurité des télécommunications ainsi que ceux du Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, dont j'assume la direction.

Le poste de commissaire du CST avait été créé plus tôt, en 1996, par décret en vertu de la partie II de la Loi sur les enquêtes. La loi a reconduit les pouvoirs conférés au commissaire par la Loi sur les enquêtes et lui a attribué d'autres fonctions aux termes de la Loi sur la protection de l'information.

[Français]

Permettez-moi tout d'abord de dire que cet examen est fondamental pour garantir que certains organismes qui doivent nécessairement opérer dans le secret puissent utiliser les pouvoirs d'intrusion dont ils disposent, conformément aux attentes du Parlement.

[Traduction]

Je suis d'avis que les organismes d'examen comme celui que je dirige contribuent de manière substantielle au travail des milieux de la sécurité et du renseignement. Depuis quelque temps, on a tendance à présenter la sécurité et la protection de la vie privée comme des principes presque incompatibles, comme s'il fallait que l'un prime sur l'autre. À mon avis, cette approche, quoique populaire, est simpliste. Il s'agit de concilier, d'une part, les droits et libertés démocratiques du citoyen, dont le respect de sa vie privée, et, de l'autre, le droit collectif de la société à la sécurité. Or, ces deux valeurs sont essentielles à toute société libre et démocratique comme la nôtre, et elles doivent coexister. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre ces deux valeurs dans des situations particulières.

Quand une société est menacée, différents intérêts s'opposent. Il faut alors déterminer dans quelle mesure la sécurité collective de l'ensemble de la société doit primer sur les droits démocratiques individuels. Cette décision, prise par les législateurs et grâce à un débat public, établit le juste équilibre entre les droits individuels et collectifs.

En 2001, le Parlement a pris cette décision en adoptant le projet de loi omnibus C-36, qui est devenue la Loi antiterroriste. Compte tenu des circonstances et de la menace incontestable qui planait sur la sécurité collective à l'époque, le Parlement a agi rapidement, mais sans précipitation. Il a fondé ses décisions sur l'information

at the time and on all the advice from the public and policy makers that timing permitted.

In its wisdom, Parliament also determined that the balance established by the act ought to be reviewed more fulsomely three years after its passage. It is in this context that I appear before you today.

[Translation]

The law you are examining has been in force for almost four years. While it is not my place to comment on the other parts of the Anti-Terrorism Act, and I do not intend to do so, I can comment on the National Defence Act amendment resulting from that omnibus bill four years ago. I can state, without any reservations, that the amendment was essential in every way.

[English]

This amendment gave CSE new powers to intercept private communications, but with a special authorization from the Minister of National Defence. It is important to note, however, that the legislators of the day set clear conditions on that power.

One of my duties is to review the private communications intercepted by CSE under ministerial authorizations and to report to the minister on the lawfulness of those interceptions. I shall return to this topic in greater detail later.

I should now like to turn to my general mandate. I review CSE's activities "to ensure that they are in compliance with the law" and to ensure that CSE protects the privacy of Canadians. When discharging this aspect of my mandate, I make every effort to ensure that I do so in a manner that does not impede CSE's operations. I also investigate complaints and I inform the minister and the Attorney General of Canada of any activity of CSE that I believe to be unlawful. I am happy to say that to date complaints have been resolved informally, and neither I nor my predecessor, the former Chief Justice of Quebec, the Hon. Claude Bisson, has had to make any report of unlawful activity to the Attorney General.

How do I go about reviewing CSE's activities?

Under my authority and direction, my staff employs many of the standard practices used in reviewing an organization. I approve a three-year work plan that is revised as appropriate. I always give priority to those areas or programs of CSE that may implicate the privacy of Canadians.

Through my Inquiries Act powers, my staff has access to all premises, documents, files and personnel at CSE. They conduct thorough file and document reviews, interview personnel and perform what I might describe as spot checks, which may include sitting with CSE analysts as they perform electronic searches and asking them questions. This approach may also include

la plus complète dont on disposait à l'époque et sur les conseils des décideurs et des citoyens qu'il a pu consulter dans le laps de temps prévu.

Dans sa sagesse, le Parlement a également décidé que l'équilibre établi par la loi devrait être revu de façon plus approfondie trois ans après l'adoption de cette loi. Ma comparution devant vous aujourd'hui s'inscrit dans ce contexte.

[Français]

La loi que vous examinez est en vigueur depuis près de quatre ans. Il ne m'incombe pas de discuter de toutes les dispositions de la Loi antiterroriste et je n'ai pas l'intention de le faire. Toutefois, je peux commenter la modification que le projet de loi omnibus, adopté il y a quatre ans, a introduite dans la Loi sur la défense nationale. Je puis vous affirmer sans réserve que cette modification était essentielle sur tous les plans.

[Traduction]

Les modifications apportées conféraient au CST de nouveaux pouvoirs visant l'interception de communications privées moyennant une autorisation spéciale du ministre de la Défense nationale. Il convient toutefois de souligner que les législateurs qui ont modifié la loi ont alors établi des conditions bien précises à l'exercice de ces pouvoirs.

L'une de mes fonctions consiste à examiner les communications privées que le CST a interceptées en vertu d'une autorisation ministérielle et de rendre compte au ministre de la légalité de ces interceptions. J'y reviendrai dans un moment.

Permettez-moi d'aborder mon mandat général. J'examine les activités du CST « pour en contrôler la légalité » et m'assurer que la vie privée des Canadiens est protégée. Dans l'exercice de cet aspect de mon mandat, je mets tout en oeuvre pour éviter d'entraver les activités du CST. Je mène également des enquêtes sur les plaintes et j'avise le ministre et le procureur général du Canada de toute activité du CST que j'estime non conforme à la loi. Je suis heureux de dire que jusqu'à maintenant, toutes les plaintes ont été réglées de façon informelle et que ni moi, ni mon prédécesseur, l'honorable Claude Bisson, juge en chef du Québec, n'avons eu à présenter au procureur général un rapport faisant état d'activités illégales.

Quelles sont les méthodes que j'emploie pour examiner les activités du CST?

Sous mon autorité et ma direction, mon personnel a recours à un grand nombre de méthodes utilisées couramment pour examiner un organisme. J'approuve un plan d'activités triennal, qui est révisé au besoin. J'accorde toujours la primauté aux domaines ou programmes du CST où la vie privée des Canadiens risque d'être en jeu.

Les pouvoirs que me confère la Loi sur les enquêtes permettent à mon personnel d'avoir accès à tous les dossiers, documents, locaux et employés du CST. Mon personnel examine minutieusement des dossiers et des documents, a des entretiens avec les employés du Centre et effectue ce qu'on pourrait appeler des vérifications ponctuelles qui consistent notamment à prendre

accessing databases to ensure that information has been collected lawfully and that the privacy of Canadians is protected as required by law.

On completion of a review, I provide a classified report to the Minister of National Defence and include any recommendations that I determine to be appropriate.

[Translation]

Let me focus now on my review of CSE's activities conducted under ministerial authorizations that I referred to a few minutes ago. Legislation requires me to review the activities under each authorization and report to the minister on an annual basis.

On May 19, 2005, the minister tabled my annual report to Parliament. In that report, I observed that for a jurist, who is accustomed to dealing with warrants issued by a judge, a ministerial authorization is a strange sort of creature. However, one must keep in mind that when CSE collects information under a ministerial authorization, it does so, according to legislation, as a complementary subset of its main foreign intelligence collection mandate. And I emphasize the word foreign. That is important.

[English]

Ministerial authorization is necessary in those instances where the foreign intelligence collection activity poses a risk of intercepting private communications, always targeting — I emphasize always targeting — a foreign entity outside Canada where a warrant issued by a Canadian court has no jurisdiction. Under the Criminal Code, any communication that touches Canada is defined as a private communication, including those where foreign end is the target of the interception. A ministerial authorization is a unique solution to a unique set of circumstances. This could occur when the communications of a foreign entity being targeted by CSE lead into or flow out of Canada. With a ministerial authorization in place, CSE may retain and use such communications but only if they meet the criteria established in the act.

The ministerial authorization provision of the legislation also provides for an exclusion to Part VI of the Criminal Code — that is, invasion of privacy. Honourable senators are familiar with that, I am sure. This means that Part VI of the Criminal Code does not apply in relation to CSE's interception of a communication under a ministerial authorization or to the communication itself. Therefore, CSE's interception and retention of that private communication is not a criminal offence. My duty in this regard is to examine those private communications intercepted and retained by CSE to ensure they were authorized

place aux côtés des analystes du CST alors que ces derniers font des recherches électroniques et à leur poser des questions. Nous examinons également les bases de données du CST pour vérifier si l'information a été recueillie en toute légalité et si la vie privée des Canadiens a été protégée, comme le prescrit la loi.

Lorsqu'un examen est terminé, je remets au ministre un rapport classifié, assorti de toutes les recommandations que j'estime pertinentes.

[Français]

Permettez-moi d'aborder l'examen des activités qu'effectue le CST en vertu des autorisations ministérielles que j'ai mentionnées il y a quelques minutes. La loi m'enjoint à examiner les activités menées en vertu de chaque autorisation ministérielle et d'en rendre compte au ministre une fois par année.

Le 19 mai 2005, le ministre a déposé mon rapport annuel au Parlement. Dans ce rapport, j'ai fait remarquer que, pour un juriste habitué au mandat délivré par un juge, une autorisation ministérielle est une chose assez étrange. Cependant, il ne faut pas oublier que lorsque le CST recueille des renseignements en vertu d'une autorisation ministérielle, il le fait comme le prescrit la loi, dans le cadre d'un sous-ensemble d'activités complémentaires à son mandat principal qui porte sur la collecte de renseignements étrangers, et je le répète, étrangers. C'est important.

[Traduction]

Une autorisation ministérielle est nécessaire dans les cas où des communications privées risquent d'être interceptées lors de la collecte de renseignements étrangers, alors que l'interception vise toujours — j'insiste sur ce point — une entité étrangère qui se trouve en dehors du Canada, là où les tribunaux canadiens n'ont pas compétence. Aux termes du Code criminel, toute communication qui touche le Canada est définie comme une communication privée, y compris lorsque l'interception cible la partie étrangère de la communication. Une autorisation ministérielle représente une solution unique à un ensemble tout aussi unique de circonstances pouvant survenir lorsque les communications d'une entité étrangère visée par le CST sont destinées au Canada ou en proviennent. Une fois l'autorisation ministérielle accordée, le CST peut conserver et utiliser les communications de cette nature, mais uniquement si elles correspondent aux critères énoncés dans la loi.

Les dispositions de la loi que vous examinez et qui portent sur les autorisations ministérielles prévoient en outre une exception à la partie VI du Code criminel, c'est-à-dire le non-respect de la vie privée. Je suis sûr que les honorables sénateurs le savent. Ainsi, la partie VI du Code criminel ne s'applique pas au CST lorsqu'il intercepte une communication en vertu d'une autorisation ministérielle, ni à la communication elle-même. C'est pourquoi l'interception et la conservation de communications privées par le CST ne constituent pas une infraction criminelle. Mon devoir à cet égard consiste à vérifier que, lorsque le CST a intercepté et

by the minister and are therefore lawful and that they were essential to the international affairs, defence and security of Canada.

[Translation]

In my exchanges with the minister, I have expressed to him my view of my duties, particularly those respecting my review of the activities conducted by CSE under ministerial authorizations. It is an area that I continue to assess and interpret with great care, as I am mindful of the importance of the work CSE performs on behalf of the Government of Canada. I am equally mindful of the importance of providing assurance that CSE discharges its responsibilities in a manner that ensures that the basic rights of our democratic society are protected, including the rule of law.

[English]

Thank you for the opportunity of appearing before you today. I wish you well in your deliberations. I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Kinsella: Good to see you, commissioner. In terms of Part 5 of the law we have under review, would the commissioner let us know if there are provisions of this section dealing with the Communications Security Establishment, based on his experience with it so far, that would lead him to find some areas of amendment?

Mr. Lamer: Nothing earth-shaking. Certainly, the rapidity with which the draftpersons and Parliament itself had to deal with this matter has been conducive to a few things in the act that could be reviewed and polished or perfected, for the purposes of greater clarity.

Senator Kinsella: Mr. Commissioner, the act does provide that the commissioner is to be appointed for a term of not more than five years. How long have you been in this position?

Mr. Lamer: Two years. I have a year to go.

Senator Kinsella: Is there a valid concern that a corporate memory is something valuable in this role and that there ought not to have been that limitation of five years in the act?

Mr. Lamer: That is for Parliament to decide, in its wisdom.

Senator Kinsella: What about based on your practical experience, which is the testimony we would like to get?

Mr. Lamer: I can say this much: At the outset, I had quite a few briefings with my staff as well as with the staff of CSE. Those briefings were necessary to understand the whole process, especially CSE's operational activities, which I cannot get into. Coming from the law, of course, and moving into

conservé une communication privée, il avait été autorisé par le ministre à le faire et il a agi en toute légalité. Je dois également vérifier que l'interception de ces communications était essentielle pour les affaires internationales, la défense et la sécurité du Canada.

[Français]

Au cours de mes discussions avec le ministre, j'ai exprimé mon point de vue sur mes fonctions, notamment sur mon examen des activités que mène le CST, en vertu des autorisations ministérielles. C'est un domaine que je continue d'évaluer et d'interpréter très attentivement, car je suis conscient de l'importance des travaux qu'effectue le CST dans l'intérêt du gouvernement du Canada. Je reconnais également l'importance que revêt le fait de pouvoir assurer que le CST s'acquitte de ses responsabilités en veillant à la protection des droits fondamentaux de notre société démocratique, y compris à la primauté du droit.

[Traduction]

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. J'espère que vos délibérations seront fructueuses. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur le commissaire.

Le sénateur Kinsella : Je suis ravi de vous voir, monsieur le commissaire. Pourriez-vous nous dire s'il y a des dispositions de la Partie 5 de la Loi antiterroriste traitant du Centre de la sécurité des communications qui, d'après votre expérience jusqu'ici, devraient être modifiées?

M. Lamer : Rien de bien considérable. Naturellement, comme les rédacteurs législatifs et le Parlement ont dû faire vite, la loi comporte quelques lacunes qu'on pourrait examiner et corriger, par souci de clarté.

Le sénateur Kinsella : Monsieur le commissaire, la loi prévoit que le mandat du commissaire ne doit pas dépasser cinq ans. Depuis combien de temps occupez-vous votre poste?

M. Lamer : Deux ans. Il me reste un an avant la fin de mon mandat.

Le sénateur Kinsella : Estimez-vous qu'il y a lieu d'assurer une mémoire institutionnelle à cet égard et que la limite de cinq ans devrait être supprimée dans la loi?

M. Lamer : Je laisse au Parlement le soin d'en décider, dans sa sagesse.

Le sénateur Kinsella : Nous voulons tout de même connaître votre avis, fondé sur votre expérience pratique à ce poste.

M. Lamer : Peu après mon entrée en fonctions, j'ai dû participer à de nombreuses séances d'information données par mon personnel et celui du CST. Cela était nécessaire pour me permettre de comprendre le processus tout entier, particulièrement les activités opérationnelles du CST, que

the field of telecommunications, I have to communicate with my staff whilst they communicate with CSE. There is a certain period, but that can be achieved quite rapidly because these people are experts.

In the year and eight months following that, I was capable of putting in many reports to the minister — reports that are top secret; I cannot mention them.

Senator Kinsella: Building on section 273.63(2)(b) that speaks about complaints, and in your opening remarks you mentioned complaints and that all of them have been resolved informally, could you describe for us the nature of those complaints, without breaching any confidentiality?

Mr. Lamer: I will turn this over to my executive director. They are sifted through her.

Ms. Joanne Weeks, Executive Director, Office of the Communications Security Establishment Commissioner: Honourable senators, we have had a number of complaints. They range from concerns about the conduct of CSE's activities to some of the more extreme cases of people who believe that their thought processes are being tampered with.

We were fortunate that none of the complaints required a formal hearing of any kind, which is not surprising when you consider that the mandate of CSE is foreign intelligence. The target of CSE's intercept activities is the foreign end of communications. It is not likely that a complaint would be triggered from abroad.

Senator Kinsella: Of the complaints received, how many come from Canadian citizens, and how many come from landed immigrants? The act defines "Canadian" to include both Canadian citizens and landed immigrants.

Ms. Weeks: To my certain recollection, senator, we have not received a complaint from a landed immigrant. In fact, we have not received many complaints generally.

Senator Kinsella: Can you tell us how many complaints you have received?

Ms. Weeks: Since the creation of the office, we have received approximately a dozen.

Senator Kinsella: Were they all from Canadian citizens?

Ms. Weeks: Yes, they were.

Senator Kinsella: The act we are reviewing provides for the parliamentary review we are currently engaged in, and our colleagues in the other place are engaged in a similar review. Once that section of the act has been fulfilled, there is no more review. Based on your experience, and to the extent that

je ne peux vous décrire. Mon expérience étant dans le domaine du droit, quand j'ai commencé dans le domaine des télécommunications, j'ai bien sûr dû communiquer avec mon personnel pendant qu'il communiquait avec le CST. Il y a forcément une période d'adaptation, mais elle peut être assez courte parce qu'on est entouré d'experts.

Au cours des 20 mois qui ont suivi, j'ai été en mesure de présenter de nombreux rapports au ministre — rapports qui sont très secrets et que je ne peux pas mentionner.

Le sénateur Kinsella : L'alinéa 273.63(2)b) porte sur les plaintes. Dans votre déclaration, vous avez mentionné que toutes les plaintes avaient été réglées de façon informelle. Pouvez-vous nous indiquer la nature de ces plaintes sans manquer à vos obligations relatives à la confidentialité?

M. Lamer : Je vais demander à ma directrice exécutive de répondre à votre question. Elle fait la première évaluation des plaintes que nous recevons.

Mme Joanne Weeks, directrice exécutive, Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications : Honorables sénateurs, nous avons reçu un certain nombre de plaintes. Elles portaient sur divers sujets, allant de la conduite des activités du CST à des accusations farfelues de personnes qui croyaient que nous nous immiscions dans leurs pensées.

Heureusement, aucune de ces plaintes n'a nécessité la tenue d'une audience formelle, ce qui n'est guère surprenant puisque le mandat du CST est de recueillir des renseignements concernant des pays étrangers. Ce sont les destinataires de communications à l'étranger qui sont la cible de nos activités d'interception. Il est peu probable qu'une personne à l'étranger porte plainte.

Le sénateur Kinsella : Combien des plaintes que vous avez reçues émanaient de citoyens canadiens et combien, de résidents permanents? Dans la loi, la définition de « Canadien » inclut et les citoyens canadiens et les résidents permanents.

Mme Weeks : D'après ce dont je me souviens avec certitude, sénateur, aucune des plaintes que nous avons reçues n'a été déposée par un résident permanent. D'ailleurs, je souligne que nous n'avons pas reçu un grand nombre de plaintes de façon générale.

Le sénateur Kinsella : Pouvez-vous nous dire combien de plaintes vous avez reçues?

Mme Weeks : Depuis la création du Bureau, nous en avons reçu environ une douzaine.

Le sénateur Kinsella : Ont-elles toutes été déposées par des citoyens canadiens?

Mme Weeks : Oui.

Le sénateur Kinsella : Nous sommes saisis de la Loi antiterroriste conformément aux dispositions de ce texte législatif qui prévoit qu'il sera examiné par le Parlement. En outre, nos collègues de l'autre endroit effectuent également un tel examen. Or, une fois que nous aurons terminé nous

your office is providing an overview in the operational level in terms of the entire Anti-terrorism Act, should the act be amended to provide for another three-year or five-year review?

Mr. Lamer: Are you asking for my opinion?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Lamer: That is for Parliament to decide. Reviews are a healthy process in this kind of legislation. The situation is evolving. I cannot get into certain details, but there is evolution, and the legislation should be in conformity with that type of evolution.

Senator Kinsella: Based on your experience, is the definition of "private communication," as provided for in section 183 of the Criminal Code, in the work you are doing, adequate, or should Parliament be looking at how we define "private communication?"

Mr. Lamer: I do not think there is a problem with the definition of private communication. If we are protecting the privacy of Canadians and weighing it against the necessity for intelligence gathering to protect Canadian society, it is the same private communication as you will find in the act. The definition is somewhat similar to that of the Criminal Code. It is an exact replica of the Criminal Code. That is what we want to protect, do we not?

Senator Kinsella: Based on your experience with the dozen complaints you have received, are the methodologies of communication a factor, for example, the new technologies of cell phone calls, emails, people talking on the street corner or a coffee shop and so forth?

Ms. Weeks: Honourable senators, I wish to correct an impression if I left you with the notion that the complaints relating to technology were legitimate complaints. Many of them were complaints from people who suggested that they had been captured and that implants had been put in their teeth. Some of the complaints had to do with the actions of CSE as an employer, for which there are other avenues of redress at law, which the commissioner would not examine.

There were no complaints linked to emerging technologies, although that is always the challenge in reviewing an organization as technologically sophisticated as CSE is. The law and technology do not necessarily move apace.

Senator Kinsella: The example of people having an implant put in their teeth will certainly capture the imagination of anyone following the proceedings of this committee. Not

travaux conformément à cet article, il ne sera plus nécessaire d'examiner à nouveau la Loi antiterroriste. Selon votre expérience, et considérant que votre bureau exerce une surveillance des activités opérationnelles en vertu de la Loi antiterroriste dans son ensemble, la loi devrait-elle être modifiée pour exiger un autre examen triennal ou quinquennal?

M. Lamer : Voulez-vous que je vous donne mon opinion?

Le sénateur Kinsella : Oui.

M. Lamer : C'est au Parlement qu'il appartient d'en décider. Il est bien avisé de prévoir un examen de ce type de texte législatif. En effet, la situation est en constante évolution. Je dois m'abstenir de révéler certains détails, mais le contexte évolue, et la loi doit refléter cette évolution.

Le sénateur Kinsella : D'après votre expérience, la définition de « communications privées » contenue dans l'article 183 du Code criminel est-elle adéquate compte tenu de la nature de votre travail? Le Parlement devrait-il se pencher sur cette définition des communications privées?

M. Lamer : Je ne crois pas que la définition de communications privées pose problème. On retrouve la même définition de communications privées dans la loi lorsqu'il s'agit de protéger la vie privée des Canadiens et d'instaurer un équilibre entre la protection de la vie privée et la collecte des renseignements de sécurité qui est nécessaire pour protéger la société canadienne. Cette définition de communications privées est à peu près similaire à celle contenue dans le Code criminel. En fait, le libellé de la définition qui se trouve dans la Loi antiterroriste est identique à celui de la définition que contient le Code criminel. C'est ce que nous voulons protéger, n'est-ce pas?

Le sénateur Kinsella : Pour ce qui est de la douzaine de plaintes que vous avez reçues, avez-vous constaté qu'elles reposent en partie sur les modes de communication, comme par exemple les nouvelles technologies tels les téléphones cellulaires ou le courrier électronique? Les plaintes font-elles référence à des personnes qui parlent au téléphone cellulaire dans la rue ou dans un café, par exemple?

Mme Weeks : Honorables sénateurs, je veux dissiper une fausse impression que j'ai peut-être créée selon laquelle les plaintes liées aux nouvelles technologies étaient des plaintes légitimes. En effet, il s'agissait dans la plupart des cas de personnes qui affirmaient avoir été capturées pour que des implants soient introduits dans leurs dents. D'autres plaintes portaient sur la conduite du CST comme employeur et, dans de tels cas, il existe d'autres recours juridiques qui n'exigent pas d'examen par le commissaire.

Aucune des plaintes que nous avons reçues ne concernait les nouvelles technologies, bien que l'examen des activités d'une organisation aussi avancée sur le plan technologique que l'est le CST comporte toujours des défis. En effet, le droit et la technologie n'évoluent pas toujours au même rythme.

Le sénateur Kinsella : L'exemple que vous avez évoqué au sujet des personnes qui affirment avoir reçu un implant dentaire retiendra sûrement l'attention de ceux qui suivent les travaux de

only is that an issue of privacy but also of security of person. Did that complaint have any merit?

Ms. Weeks: No, senator, it did not.

Senator Day: I am still thinking about the implant in my teeth while I prepare to ask my questions.

I should like to follow along further with respect to the authority that came with the anti-terrorism legislation to investigate complaints. Ms. Weeks, perhaps you could comment further on this. It does not sound like it is a big part of your work. You said there have been 12 complaints, all of which have been dealt with summarily and informally. Was that a good additional power to be given to the commissioner's office? Was it necessary, or was it a distraction from the main role you have to play?

Mr. Lamer: If there is a bona fide complaint, it is most important that a commissioner under Part II of the Inquiries Act have all of the powers necessary to deal with that real invasion of privacy, and to deal with it ruthlessly, and to report to the Minister of National Defence and to the Attorney General. The law says that in those cases I must report to both ministers for action.

There was a year in which there were no murders in Newfoundland and Labrador; however, that is not a reason to abolish the murder section. It is very important that the power be there, if needed — and I hope it will never be needed — and that it be under the Inquiries Act power.

Senator Day: Am I correct that this power was not with the commissioner prior to the legislation?

Mr. Lamer: Yes. He was a commissioner under Part II, and as a commissioner under Part II, you can hold inquiries.

Senator Day: Did the authority to look into complaints come with the legislation that we are now reviewing, or was it there before?

Mr. Lamer: No, it was there before. As I mentioned, my predecessor for a while was created under the Inquiries Act. When I took the job, he had been reborn, if you will, under the new legislation, but with the powers of the Inquiries Act.

Senator Day: One of the requirements is that the commissioner be a supernumerary judge or a retired judge of a superior court. Is that a desirable restriction on who can fill that position?

Mr. Lamer: Parliament, in its wisdom, wanted a superior court judge. I see nothing wrong with being a non-superior court judge. I have nothing against them. I even wrote nice things about them, as you well know. However, that was Parliament's choice.

Senator Day: I understand that.

notre comité. En effet, il s'agit non seulement d'atteinte à la vie privée mais également à la sécurité de ces personnes. Cette plainte était-elle fondée?

Mme Weeks : Non, sénateur, elle ne l'était pas.

Le sénateur Day : Je songe toujours à mon implant dentaire tout en me préparant à vous poser des questions.

J'aimerais poursuivre dans la même veine et aborder le sujet du pouvoir d'enquêter sur les plaintes qui est prévu dans la Loi antiterroriste. Madame Weeks, pouvez-vous nous donner des détails sur cette question. D'après vos propos, ces plaintes ne représentent qu'une petite partie de votre travail. Était-ce une bonne idée de conférer ce pouvoir supplémentaire au Bureau du Commissaire? Était-ce nécessaire, ou cela vous a-t-il détourné de votre tâche principale?

M. Lamer : Pour un commissaire relevant de la partie II de la Loi sur les enquêtes, il est extrêmement important d'être doté de tous les pouvoirs nécessaires pour traiter les plaintes de bonne foi relatives à des atteintes à la vie privée et pour prendre toutes les mesures implacables qui s'imposent et, finalement, pour en faire rapport au ministre de la Défense nationale et au procureur général. Aux termes de la loi, je relève de ces deux ministres à cet égard.

Il y a eu une année pendant laquelle aucun meurtre n'a été commis à Terre-Neuve-et-Labrador, pourtant, ce n'est pas une raison pour abroger l'article sur le meurtre. Il est très important que ce pouvoir soit contenu dans la loi, au besoin, et j'espère que ce besoin ne se fera jamais sentir. Il faut que ce pouvoir relève de la Loi sur les enquêtes.

Le sénateur Day : Ai-je raison de croire que ce pouvoir n'avait pas été conféré au commissaire avant l'adoption de la loi?

M. Lamer : C'est inexact. Il s'agissait d'un commissaire relevant de la partie II, qui pouvait, par conséquent, mener des enquêtes.

Le sénateur Day : La loi que nous examinons est-elle la première à conférer au commissaire le pouvoir d'enquêter sur les plaintes ou ces pouvoirs existaient-ils déjà auparavant?

M. Lamer : Non, ils existaient auparavant. Comme je l'ai dit, le poste qu'occupait mon prédécesseur avait été créé en vertu de la Loi sur les enquêtes. Lorsque je suis entré en fonctions, ce poste avait été recrée aux termes de la nouvelle loi, mais il comprenait les pouvoirs prévus à la Loi sur les enquêtes.

Le sénateur Day : La loi exige que le commissaire soit un juge surnuméraire ou un juge d'une cour supérieure à la retraite. Croyez-vous que ces restrictions relatives au titulaire du poste soient souhaitables?

M. Lamer : Le Parlement, faisant preuve d'une grande sagesse, a voulu que le commissaire soit un juge d'une cour supérieure. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas désigner un juge d'un tribunal autre qu'une cour supérieure. Je n'ai rien contre ces juges, d'ailleurs, j'ai même écrit de belles choses à leur sujet, comme vous le savez bien. Quoi qu'il en soit, c'est la décision du Parlement.

Le sénateur Day : Je comprends cela.

Mr. Lamer: I might say that, as regards supernumerary judges, I have a little uneasiness with it. A supernumerary judge is a full-fledged judge. He is a full-time judge, but he only works half the time. It seems to me that getting a judge involved in this type of activity is perhaps not the best approach to take to having somebody chairing such a commission. It could be a member of the bar. I am a member of the bar. It could well be an ex-judge without being a member of the bar. I happened to go back to the bar.

I was not asked my opinion by the Parliament, but, if I were asked, I would say that it may be preferable that it be a retired judge. A supernumerary judge sits 50 per cent of the time. The Judges Act states that a judge should give all of his or her time to judicial duties. That is incompatible with giving part of your time to these duties.

You would have a supernumerary judge at full salary doing a job that I am doing at the price of a law clerk. I do not mind that; I am not zealous about that. What concerns me more is having a judge who will be sitting for six months or on a leave of absence for the whole year. I think there is a problem there. However, that is up to Parliament, not me.

Senator Day: Could a commissioner also be a member of the bar who might not have been a judge but who is very knowledgeable on security and intelligence matters?

Mr. Lamer: No, it must be someone with legal training. The purpose of the commissioner is to check the lawfulness of the activity, not the efficiency of the activity. The Auditor General checks the efficiency of the activity and determines whether taxpayers are getting their money's worth, given the budget. It specifically says that I am limited to the lawfulness of the activity. That suggests that you cannot have an engineer there, unless he has another degree in law.

Senator Day: There are some of those around.

Mr. Lamer: I know, but they combined the two. You want to have somebody who has some experience with law. A prominent barrister or solicitor could well be the chair. If Parliament asked my opinion, I would give it. My job is watching over CSE; I am not the government's lawyer.

Senator Day: We are mandated to review the legislation and to make recommendations.

Mr. Lamer: You are asking me, and I am answering.

Senator Day: That is fine, and I would encourage you to continue to give your opinion on different issues.

M. Lamer : Pour ce qui est des juges surnuméraires, toutefois, j'ai quelques réserves. En effet, un juge surnuméraire n'est pas un juge à part entière. Il s'agit plutôt d'un juge à temps plein mais qui ne travaille que la moitié du temps. On demande à un juge de participer à une activité de cette nature et il me semble que cela n'est pas la meilleure solution lorsqu'il s'agit de définir les exigences relatives au titulaire de la présidence d'une telle commission. On aurait pu exiger que le commissaire soit un membre du Barreau. Je suis membre du Barreau. On aurait pu exiger que soit désigné un juge à la retraite sans préciser qu'il doive être membre du Barreau. Il se trouve que j'ai décidé de redevenir membre du Barreau.

Le Parlement ne m'a pas demandé mon opinion, mais, s'il l'avait fait, j'aurais dit qu'il me semble préférable de nommer un juge à la retraite. Les juges surnuméraires siègent la moitié du temps. Or, la Loi sur les juges stipule que les juges doivent consacrer tout leur temps à leur devoir judiciaire. Ainsi, le fait pour un juge de consacrer une partie de son temps à des tâches comme celles du commissaire est incompatible avec la Loi sur les juges.

On se retrouverait alors avec un juge surnuméraire qui reçoit tout son salaire et qui assume les fonctions que j'occupe actuellement pour le salaire d'un adjoint judiciaire. Je n'ai rien contre cela, je ne suis pas fermement opposé à ce principe. Ce qui me préoccupe, c'est la possibilité qu'un juge puisse siéger six mois sur 12 seulement ou qu'il puisse obtenir un congé d'un an. C'est là où le bât blesse, selon moi. Mais c'est au Parlement, et non à moi, qu'il appartient d'en décider.

Le sénateur Day : Le commissaire pourrait-il aussi être désigné parmi les membres du Barreau qui n'ont pas été nommés juges, mais qui connaissent très bien les questions de sécurité et de renseignement?

M. Lamer : Non, le commissaire doit absolument avoir une formation juridique. Le commissaire a pour fonction de vérifier la légalité des activités et non leur efficacité. C'est la vérificatrice générale qui examine l'efficacité des activités et qui détermine si on a fait le meilleur usage possible de l'argent des contribuables, compte tenu du budget. Mon mandat indique clairement que je dois me pencher uniquement sur la légalité des activités. Par conséquent, le commissaire ne peut être un ingénieur, à moins qu'il ait fait des études de droit.

Le sénateur Day : Il y a des personnes qui ont ces deux formations.

M. Lamer : Je sais, mais on a combiné les deux disciplines d'étude. Il faut que le commissaire ait des antécédents en droit. Un éminent avocat pourrait très bien présider la commission. Si le Parlement me demandait mon opinion, je la lui donnerais. Mes fonctions consistent à suivre les activités du CST, je ne suis pas l'avocat du gouvernement.

Le sénateur Day : Nous avons reçu le mandat d'examiner la loi et de faire des recommandations.

M. Lamer : Vous m'avez posé une question et j'y réponds.

Le sénateur Day : C'est très bien, et je vous encourage à continuer de donner votre opinion sur une série de questions.

The final area I wish to discuss with you is with respect to the cooperation and the sharing of information and intelligence between various security and intelligence agencies in Canada. The Standing Senate Committee on National Security and Defence has, on more than one occasion, recommended that there must be more sharing of information and cooperation and that we should not be dealing in silos on these issues. The review mechanisms for each of these silos are continuing. The commissioner's review, your position, is to review the activities of intelligence gathering at the CSE, but not other areas.

Others before us have recommended that wherever there is a cooperative activity between various intelligence agencies or security agencies, there should be another oversight body created. The Minister for Public Safety and Emergency Preparedness has suggested that there should be a parliamentary oversight body.

Mr. Lamer: I read that working paper.

Senator Day: A committee met last summer and came forward with a recommendation, and she has accepted that.

Mr. Lamer: That was the Lee committee. I testified in front of the Lee committee.

Senator Day: Since you have read it, and I am glad you have, I am wondering what your view is as to that gap in oversight of the cooperative activity and the sharing of activity between various Canadian intelligence agencies. In your view, could a parliamentary committee perform that task well, or do we need a non-parliamentary-type committee separate or in addition to the parliamentary committee?

Mr. Lamer: I have two questions here. The first question is to what extent the reviewing agencies share information. I have been given to understand that my staff is in contact with other review mechanisms of intelligence-gathering organizations on an ongoing basis.

Senator Day: Would that be like a SIRC, as the overview committee for CSIS?

Mr. Lamer: Examples would be SIRC and the RCMP overview committee. There are others. We had an informal meeting three weeks ago of everybody in the intelligence community, except for one who went to the wrong place.

Senator Day: That was bad intelligence, I guess.

Mr. Lamer: Your second question was about the parliamentary committee proposed by Deputy Prime Minister McLellan.

Le dernier point que je veux aborder avec vous concerne la coopération et la mise en commun d'information et de renseignements entre les divers organismes responsables de la sécurité et du renseignement au Canada. À plusieurs reprises, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a recommandé qu'il y ait davantage de coopération et d'échanges d'information entre ces organismes. En outre, le comité a estimé que les différents organismes responsables de ces questions ne devaient pas travailler de façon isolée. Pourtant, les mécanismes d'examen pour chacune de ces entités cloisonnées sont maintenus. Les fonctions du commissaire, c'est-à-dire les vôtres, consistent à examiner les activités de collecte du renseignement de sécurité au CST, mais pas ailleurs.

Selon d'autres témoins qui ont comparu devant nous, dès qu'une collaboration s'installe entre divers organismes de sécurité ou de renseignement, il faut créer une autre entité de surveillance. La ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a dit qu'il devrait s'agir d'un comité parlementaire de surveillance.

M. Lamer : J'ai lu ce document de travail.

Le sénateur Day : Le comité s'est réuni l'été dernier et a élaboré des recommandations que la ministre a acceptées.

M. Lamer : Il s'agit du comité Lee. J'ai témoigné devant le comité Lee.

Le sénateur Day : Je suis ravi de constater que vous avez lu ce document. Comme vous en avez pris connaissance, j'aimerais savoir ce que vous pensez des lacunes en matière de surveillance de ces activités de collaboration et en matière de partage des tâches entre les divers organismes canadiens responsables du renseignement de sécurité. Selon vous, ces tâches de surveillance pourraient-elles être assumées convenablement par un comité parlementaire? Faudrait-il plutôt mettre sur pied un comité distinct qui ne soit pas composé de parlementaires? Faudrait-il mettre sur pied un tel comité en plus du comité parlementaire?

M. Lamer : Vous m'avez posé deux questions. D'abord, vous m'avez demandé dans quelle mesure les organismes de surveillance échangent des informations. J'ai cru comprendre que les membres de mon équipe sont régulièrement en contact avec d'autres organismes de surveillance des agences responsables du renseignement de sécurité.

Le sénateur Day : Voulez-vous parler du CSARS, le comité de surveillance qui s'occupe du SCRS?

M. Lamer : Parmi ces organisations figurent le CSARS et le comité de surveillance de la GRC. Il y en a d'autres. Il y a trois semaines, tout le milieu du renseignement de sécurité s'est réuni, mis à part un intervenant qui s'est rendu au mauvais endroit.

Le sénateur Day : Il s'agissait de mauvais renseignements dans ce cas, je suppose.

M. Lamer : Votre deuxième question portait sur le comité parlementaire proposé par la vice-première ministre, Mme McLellan.

This is a personal opinion, and I am not sure it is shared by all. I have the greatest respect for Parliament. It is the highest court in the land. The Supreme Court is not the highest court in the land. The highest court is Parliament. It has always been for me.

I always welcome supervision by the people I elect, supervision of bodies such as the one I am presiding over as commissioner, and other bodies such as SIRC. I welcome that. However, one must acknowledge that there are inherent problems with that process. Those problems will have to be addressed by Parliament very closely.

Some people did not like what the Deputy Prime Minister put forward as a proposition. Others did like it. I have been told by one person who has some expertise in the field that, with respect to extremely sensitive information or even just top secret information, the information can be shared by only a certain number of people before there will be a leak — which could be extremely damaging to Canada's security or interests.

Intelligence gathering involves not only anti-terrorism. We are here to discuss the Anti-terrorism Act, but intelligence gathering also exists for economic and political reasons. A country is a business and it has business competitors. Hence, there is a great deal of information that has nothing to do with terrorism. I would alert Parliament, in exercising its wisdom in setting up a parliamentary committee, that it be alerted to those aspects that are peculiar to an intelligence-gathering organization, which every organized and civilized country has.

This is a very personal opinion — which, I reiterate, is not shared by everybody — that is, that I am not averse to the concept. You have a difficult job in finding the proper balance between the need to protect the information and the need to oversee the agencies.

There have been other suggestions, but I will not get into those. I will stop just by answering your question. I will leave it to Parliament to decide whether the oversight body should be a parliamentary or a non-parliamentary one. You can multiply the tiers.

My bottom line is that, done in the proper way, a parliamentary committee is not something that I would abhor. I have said publicly that I would welcome it if appropriately structured.

Senator Day: I have one point of clarification with respect to the informal meetings of the various existing oversight groups. Would it be helpful if they were more structured and had a statutory basis?

Je vais vous faire part de mon opinion personnelle, et je ne suis pas certain que tous la partagent. J'ai énormément de respect pour le Parlement. Le Parlement est le tribunal suprême de notre pays. La Cour suprême n'est pas le plus haut tribunal de notre pays. Le plus haut tribunal est le Parlement. C'est ce que j'ai toujours pensé.

J'ai toujours été très favorable à la surveillance exercée par les élus, c'est-à-dire la surveillance exercée par des entités comme celle que je préside à titre de commissaire, celle exercée par d'autres organismes comme le CSARS. J'approuve cette surveillance. Toutefois, il faut reconnaître que ce processus comporte des problèmes qui lui sont inhérents. Le Parlement devra se pencher très attentivement sur ces problèmes.

Certaines personnes n'ont pas apprécié la proposition de la vice-première ministre. D'autres l'ont accueillie favorablement. Je tiens d'une personne qui connaît très bien ce domaine que les renseignements très très confidentiels, même les renseignements qui ne sont que très secrets, ne peuvent être connus que d'un nombre très restreint de personnes sinon il risque d'y avoir une fuite, ce qui peut nuire très sérieusement à la sécurité ou aux intérêts du Canada.

Ce n'est pas seulement pour lutter contre le terrorisme qu'on recueille des renseignements de sécurité. Vous m'avez convoqué aujourd'hui pour parler de la Loi antiterroriste, mais les renseignements de sécurité sont également recueillis pour des raisons économiques ou politiques. Les pays sont comme des entreprises qui sont confrontées à des concurrents. Ainsi, une bonne partie des renseignements de sécurité n'ont rien à voir avec le terrorisme. Si le Parlement, dans toute sa sagesse, décide de mettre sur pied un comité parlementaire, alors je veux que le Parlement soit averti et qu'il soit réceptif aux traits particuliers qui caractérisent les organismes de renseignement de sécurité, dont chaque pays organisé et civilisé s'est doté.

C'est une opinion personnelle qui, je le répète, ne fait pas l'unanimité. Je ne suis pas contre l'idée. Vous avez une tâche difficile : vous devez trouver le bon équilibre entre la nécessité de protéger les renseignements et la nécessité de surveiller les organismes qui en sont responsables.

D'autres suggestions ont été mises de l'avant, mais je ne m'y attarderai pas. Je vais me contenter de répondre à votre question. Je vais laisser au Parlement le soin de décider si le comité de surveillance doit être composé de parlementaires ou non. Il est toujours possible de créer des niveaux multiples de surveillance.

Au bout du compte, je n'ai rien contre la création d'un comité parlementaire bien conçu. J'ai dit ouvertement que je serais favorable à un tel comité s'il était bien structuré.

Le sénateur Day : J'aimerais avoir un éclaircissement au sujet des réunions informelles des groupes de surveillance actuels. Serait-il préférable que ces réunions soient plus formelles et qu'elles soient inscrites dans la loi?

Mr. Lamer: The people who meet are the people on my staff. With your permission, Madam Chair, and your permission, Senator Day, I would turn your question over to Ms. Weeks.

Senator Day: Ms. Weeks, you were not the person who missed the meeting, were you?

Ms. Weeks: No.

I should like to stress the point that the review agencies in this country stick to their knitting. We in no way involve ourselves in the review activities of a sister agency. That would not be appropriate.

The review agencies, as they are currently structured, are aligned in respect of organizations they review. My personal belief is that that is as it should be. The range and complexity of security and intelligence activities in this country beg a degree of specialization. It is very important to make sure that each review agency is focused on the unique mandate of the organization it reviews.

I think there should not be a fostering in legislation or otherwise of communications between review agencies. We have to know each other, to have some awareness, and it always helps to know the other people when you meet them at international meetings outside the country because you feel silly if you do not.

There is also an effective international review agency conference that is held every 18 to 24 months. There is some informal contact between countries' review agencies flowing from those meetings. This is not a tight-knit group that is in constant communication.

Senator Jaffer: Mr. Lamer, I read the report you filed in April 2005 where you write on page 3 about oversight mechanisms. You state that the most effective and logical approach is to establish one review mechanism to examine activities of the RCMP.

We have had before us a number of witnesses, including Ms. Heafey of the Commission for Public Complaints Against the R.C.M.P., who have said that there should be a national oversight mechanism. As I understand your comments, you suggest that there needs to be one body separate for the RCMP.

I should like to hear your comments as to whether you are still of the opinion that there should be one separate oversight body for the RCMP and not a national oversight body.

Mr. Lamer: The Arar commission's goal is to strike an appropriate balance that is in the best interest of Canada. We will be addressing that issue.

Ms. Weeks has just referred to the different types of intelligence gathering and purposes for that activity. The profile of the people involved is equally different because it corresponds to the nature of the work that is being done.

M. Lamer : Ce sont les membres de mon personnel qui participent à ces réunions. Avec votre permission, madame la présidente, et avec votre permission, sénateur Day, je vais demander à Mme Weeks de répondre à votre question.

Le sénateur Day : Madame Weeks, ce n'est pas vous qui avez raté la réunion?

Mme Weeks : Non.

Je voudrais insister sur le fait que les organismes de surveillance au Canada s'en tiennent à leur mandat. Nous ne nous ingérons pas dans les activités de surveillance d'un autre organisme. Ce serait inapproprié.

Les organismes de surveillance sont actuellement structurés en fonction d'entités dont ils sont responsables. Je crois que c'est tout à fait convenable. En effet, l'étendue et la complexité des activités de sécurité et de renseignement au Canada exigent une certaine spécialisation. Ainsi, il est très important de faire en sorte que chaque organisme de surveillance n'ait qu'un mandat relatif à une seule organisation.

Je crois qu'il ne devrait pas y avoir de dispositions législatives ou d'autres mécanismes qui encouragent les organismes de surveillance à communiquer entre eux. Nous devons être au courant les uns des autres, il faut que nous nous connaissions tous, dans une certaine mesure. En outre, c'est toujours utile de connaître les autres délégués canadiens lorsqu'on participe à des réunions internationales à l'étranger sinon on se sent ridicule.

De plus, une conférence internationale efficace réunit tous les organismes de surveillance tous les 18 ou 24 mois. Il y a des contacts informels qui se nouent entre les organismes de surveillance de différents pays grâce à ces réunions. Il ne s'agit pas ici d'un groupe compact qui est en contact constant.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Lamer, dans le rapport que vous avez déposé en avril 2005 et que j'ai lu, vous parlez à la page 3 de mécanismes de surveillance. Vous dites que la démarche la plus logique et la plus efficace consiste à établir un mécanisme de surveillance des activités de la GRC.

Nous avons entendu un certain nombre de témoins, y compris Mme Heafey, la présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, qui ont affirmé qu'il faudrait un mécanisme national de surveillance. D'après ce que je comprends de vos observations, vous soutenez qu'il doit y avoir un organisme distinct qui soit responsable de la GRC.

J'aimerais savoir si vous croyez toujours qu'il doit exister un organisme de surveillance distinct qui s'occupe de la GRC au lieu d'un organisme national de surveillance.

M. Lamer : La Commission Arar a pour objectif de parvenir à un équilibre adéquat qui soit dans le meilleur intérêt du Canada. Nous allons revenir sur cette question.

Mme Weeks vient de faire allusion aux différentes activités de collecte de renseignements de sécurité et aux objectifs de ces activités. Les caractéristiques des membres du personnel qui recueillent les renseignements sont aussi différentes car ces caractéristiques correspondent à la nature des tâches qui doivent être effectuées.

You can slice the bread in many ways. You could have one agency comprised of a big body of people who would be looking at different types and purposes of intelligence gathering. I cannot get into too much detail about that. That would be a smorgasbord approach. That agency would have to be divided into divisions. One division of that oversight body would be looking at this and the other one would be looking at that. Not everybody has the expertise that my people have. They enjoy an expertise that you will not find, understandably so, in other agencies, and vice versa. That is my short answer.

Senator Jaffer: Senator Kinsella raised the issue of complaints. From what I understood from Ms. Weeks, you have received 12 complaints. As commissioner, you are responsible for receiving complaints against the CSE.

It is my understanding, and I do not know your business as well as you do, that if your organization were doing a good enough job Canadians would not know that their conversations or emails are being intercepted. Is it possible that one of the reasons you do not have many complaints is that people do not know that their conversations are being intercepted and therefore have no reason to complain?

Ms. Weeks: We have not spent a lot of time discussing complaints amongst ourselves because we have not had that many. The mandate of CSE is the collection of foreign intelligence. CSE is not targeting Canadians on the QT. That is not the case at all.

In intercepting foreign communications, there are no grounds for complaints, as we understand the complaints process within Canada. It is not a targeted interception. It has nothing to do with any attempt on CSE's part to intercept Canadian communications at all.

Senator Jaffer: Thank you for that clarification. What do you mean when you say that it is not a "targeted interception?"

Ms. Weeks: A targeted interception is when CSE directs its interception at a foreign end, a foreign communication, which is a communication outside Canada and, therefore, outside the jurisdiction of the Canadian courts.

Senator Jaffer: The targeting of certain communities has been mentioned. You are telling us that CSE is not looking at certain communities?

Mr. Lamer: Absolutely not. In my opening remarks, I emphasized that we are not concerned with foreigners who are in Canada. We were talking about Canadian citizens and landed immigrants. However, it goes further than that; it is anybody in Canada. CSE does not touch anybody in Canada.

The target is a foreign target. It is outside of Canada. However, in my opening remarks, I referred to incoming or outgoing communications of some form or fashion with or by that foreign target. That limits to a very great extent CSE being prone to complaints. After all, if the foreign entity finds out about the

On peut opter pour toute sorte de solutions. Il pourrait s'agir d'une agence composée d'un grand nombre de personnes qui se pencheraient sur les différentes activités et sur les divers objectifs de la collecte de renseignements. Je ne suis pas en mesure d'entrer dans les détails. On regrouperait ainsi tout un assortiment de fonctions. Cet organisme de surveillance serait divisé en plusieurs directions qui seraient responsables de domaines d'activités très précis. Ce n'est pas tout le monde qui a les connaissances spécialisées que possèdent les membres de mon personnel. En effet, ils ont une expertise que l'on ne retrouve pas dans d'autres organismes, bien entendu. L'inverse est également vrai. En bref, c'est ce que j'avais à vous répondre.

Le sénateur Jaffer : Le sénateur Kinsella a abordé la question des plaintes. D'après ce que nous a dit Mme Weeks, vous avez reçu 12 plaintes. En tant que commissaire, vous êtes chargé de recevoir les plaintes portées contre le CST.

Je ne connais pas votre activité aussi bien que vous, mais je crois comprendre que si votre organisme faisait bien ce qu'il a à faire, les Canadiens ne sauraient pas que leurs conversations ou leurs courriels sont interceptés. Se pourrait-il que le faible nombre des plaintes tienne au fait que les gens ne savent pas que leurs conversations sont interceptées et qu'ils n'ont donc pas de raison de porter plainte?

Mme Weeks : Nous n'avons guère parlé des plaintes entre nous, car nous n'en avons pas reçu beaucoup. Le mandat du CST, c'est le renseignement à l'étranger. Le CST ne vise absolument pas les Canadiens.

L'interception de communications étrangères ne donne pas lieu à des plaintes au sens où nous entendons la procédure de plaintes au Canada. Ce n'est pas une interception ciblée. Les plaintes n'ont rien à voir avec une éventuelle volonté, de la part du CST, d'intercepter des communications entre Canadiens.

Le sénateur Jaffer : Merci de cette précision. Que voulez-vous dire quand vous dites qu'il ne s'agit pas d'une « interception ciblée »?

Mme Weeks : Une interception est ciblée lorsque le CST dirige son interception vers une cible étrangère, une communication étrangère, à l'extérieur du Canada et, par conséquent, hors de la compétence des tribunaux canadiens.

Le sénateur Jaffer : On a parlé du ciblage de certaines communautés. Est-ce que vous affirmez que le CST ne s'intéresse pas à certaines communautés?

M. Lamer : Absolument pas. Dans mon exposé liminaire, j'ai insisté sur le fait que nous ne nous préoccupons pas des étrangers qui se trouvent au Canada. Nous avons parlé de citoyens canadiens et d'immigrants reçus. Cependant, il faut même aller plus loin que cela : le CST ne vise jamais une personne qui se trouve au Canada.

La cible est une cible étrangère, située hors du Canada. Néanmoins, dans mon exposé, j'ai fait référence à des communications à destination ou en provenance de la cible étrangère, ce qui limite l'exposition du CST aux plaintes. Après tout, si l'entité étrangère découvre l'activité du CST, elle ne

activity will not make a complaint to me in Canada. They might make a complaint to External Affairs or the Government of Canada, I do not know. Certainly, they will not go to the commissioner of CSE and complain to me.

Hence, not being prone to complaints, there are very few complaints. There have been no what I would call real complaints. People have complained, but it has turned out that it did not go any further to becoming a "complaint." It was a complaint in the vernacular, but not a complaint in the legal sense of the word.

Senator Jaffer: If CSE were intercepting communications of someone who was in our country, whether a refugee, a landed immigrant, or a Canadian, does CSE notify them at a later date that there was an interception?

Mr. Lamer: That would be unlawful. Anyone can act unlawfully and without revealing it, including all of the people here. CSE does not act unlawfully; if it did and I found out, the person would have to deal with me.

Ms. Weeks: You are thinking, I believe, of an interception such as the interception of one communication where you go in surgically and pick up one conversation. It does not happen that way with CSE.

These are foreign communications that are brought down in bulk and searched using key words. If, in a certain circumstance, a Canadian or a private communication were encountered, that would be handled consistently in a manner that is prescribed by the Privacy Act. It is not a question of acquiring a telephone conversation of a specific individual. It is not surgical in that respect. That is not to say that an individual would be notified, but it would not be that surgical.

In the event that a ministerial authorization were in place, CSE, having intercepted the foreign end of the communication, would then be required to look at that communication in light of the four conditions established in the act, and they would also have to look at the essentiality of the communication in respect of national defence, foreign affairs and security. All those criteria being met, CSE can then retain the communication. This happens in very few circumstances.

Senator Jaffer: Given that the person whose communications you are intercepting is not notified, there is no way for them to lodge a complaint. Is that correct?

Ms. Weeks: The interception, senator, is not happening at the Canadian end of the communication. The interception is at the foreign end. A ministerial authorization applies in the event of a communication flowing into Canada or out of Canada to the intercepted foreign end.

Senator Fraser: Can you tell us how many ministerial authorizations there have been? Can you give us a rough idea?

viendra pas s'en plaindre à moi au Canada. Peut-être portera-t-elle plainte auprès des Affaires extérieures ou du gouvernement du Canada, je ne sais pas. En tout cas, elle ne va pas s'adresser au commissaire du CST ni s'en plaindre à moi.

Par conséquent, comme le CST n'est pas exposé à des plaintes, celles-ci sont très peu nombreuses. Il n'y a pas eu de ce que j'appellerais de véritables plaintes. Certaines personnes se sont plaintes, mais il s'est avéré que leur démarche n'a jamais abouti à une véritable « plainte ». C'était une plainte au sens de la langue populaire, mais pas au sens juridique du mot.

Le sénateur Jaffer : Si le CST intercepte les communications d'une personne qui se trouve dans notre pays, qu'il s'agisse d'un réfugié, d'un immigrant reçu ou d'un citoyen canadien, est-ce que cette personne est informée ultérieurement de l'interception?

M. Lamer : Ce serait illégal. N'importe qui peut agir illégalement sans le révéler, même toutes les personnes qui sont ici. Le CST n'agit pas illégalement; s'il le faisait et que je le découvre, l'auteur de l'action illégale aurait affaire à moi.

Mme Weeks : Vous pensez, je suppose, à l'interception d'une communication par des moyens techniques de pointe. Ce n'est pas de cette façon que l'on procède au CST.

Il s'agit de communications étrangères qui nous parviennent par lot entier et sur lesquelles on effectue des recherches en utilisant des mots clés. Si nous tombons dans certaines circonstances sur une communication canadienne ou privée, elle sera traitée de façon uniforme conformément aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il n'est jamais question d'intercepter la communication téléphonique d'une personne en particulier. De ce point de vue, les interceptions ne sont pas chirurgicales. Cela ne veut pas dire que la personne en sera informée, mais il ne s'agit pas d'interception chirurgicale.

Dans le cas où une autorisation ministérielle est émise, le CST est tenu, lorsqu'il intercepte la partie étrangère d'une communication, de l'analyser à la lumière des quatre conditions fixées par la loi; il doit également considérer le caractère essentiel de la communication du point de vue de la défense nationale, des affaires étrangères et de la sécurité. Si tous ces critères sont respectés, le CST peut alors retenir la communication, ce qu'il fait dans de très rares circonstances.

Le sénateur Jaffer : Comme la personne dont les communications sont interceptées n'en est pas avertie, elle n'a aucune possibilité de porter plainte, n'est-ce pas?

Mme Weeks : Il n'y a pas d'interception, sénateur, de la partie canadienne de la communication. C'est la partie étrangère qui est interceptée. Une autorisation ministérielle s'applique dans le cas d'une communication en provenance ou à destination du Canada, dont l'élément étranger est intercepté.

Le sénateur Fraser : Pouvez-vous nous dire combien d'autorisations ministérielles ont été émises? Pouvez-vous nous en donner une idée approximative?

Mr. Lamer: We received 23 ministerial authorizations during the period of January 2002 to March 31, 2005. Of these, eight have been reviewed, two are under review, nine are to be reviewed and four are still active.

Senator Fraser: How does the process work? The minister may, for the sole purpose of obtaining foreign intelligence, authorize the CSE to intercept private communications. Does this mean that if CSE has reason to believe that there are communications occurring between, let us say, someone in France and someone in Vancouver, it goes to the minister and requests permission to eavesdrop? How does it work? What is the authorization for, so to speak, and at what stage does it occur?

Mr. Lamer: The purpose of this type of ministerial authorization is to allow CSE to collect foreign intelligence when there is a risk of intercepting private communications.

Senator Fraser: CSE determines that in this general area it is their job to look at — there may be a risk that there will be one end of the communications in Canada?

Mr. Lamer: I cannot get into the details, but it is in the nature of the manner in which communications are being intercepted.

Communications is an extremely complex area, and is becoming more complex on a weekly basis. It is like my new microwave — I wish my wife had not changed it; I am still trying to figure it out.

I am precluded from discussing the operations of the CSE, as was Mr. Coulter when he was asked the question here or before the House committee. I watched it on CPAC. All I can say is that it is extremely complex. The nature of the manner in which it is done, you cannot foresee that there will not be a private communication one way or the other. The target is always at the foreign end.

Senator Fraser: I do appreciate that. You can appreciate our difficulties, however. We are reviewing a piece of legislation, and we are trying to determine how it actually works in practice.

Let me come at this in a slightly different way. Are you satisfied that this section of the act that we are reviewing is adequate as it stands? Should there be more safeguards before a ministerial authorization is granted? Should there be more safeguards about information that is retained under this ministerial authorization portion of the act? Do you think the way it has been drawn up is fully sufficient, or is there any change that we could usefully recommend?

Mr. Lamer: We are in the course of looking at that. Ms. Weeks can speak to that, because she is involved in looking at some aspects. We are getting into the technical aspects, and I am the lawyer.

Senator Fraser: That is why I was asking in terms of the way the law is written. Obviously, it is the technical way it plays out that ends up feeding back.

M. Lamer : Nous avons reçu 23 autorisations ministérielles entre janvier 2002 et le 31 mars 2005. Sur ces 23 autorisations, huit ont été révisées, deux sont en cours de révision, neuf vont être révisées et quatre sont toujours actives.

Le sénateur Fraser : Comment la procédure s'applique-t-elle? Le ministre peut, dans le seul but d'obtenir de l'information étrangère, autoriser le CST à intercepter des communications privées. Cela veut-il dire que si le CST est fondé de croire à l'existence de communications entre une personne qui se trouve en France et une autre qui se trouve à Vancouver, il devra s'adresser au ministre et demander l'autorisation de les écouter? Comment cela se passe-t-il? Sur quoi porte l'autorisation et à quelle étape intervient-elle?

M. Lamer : Ce type d'autorisation ministérielle a pour objet de permettre au CST de recueillir de l'information étrangère lorsque des communications privées risquent d'être interceptées.

Le sénateur Fraser : Le CST détermine qu'il s'agit d'un domaine relevant de sa compétence — lorsqu'il se pourrait que l'une des personnes se trouve au Canada?

M. Lamer : Je ne peux pas entrer dans les détails, mais c'est de cette façon que des communications sont interceptées.

Les communications constituent un domaine extrêmement complexe, dont le niveau de complexité augmente chaque semaine. C'est comme mon nouveau four à micro-ondes — j'aurais préféré que ma femme n'en change pas; j'essaie encore de m'habituer.

Je ne suis pas autorisé à parler des activités du CST, pas plus que ne l'était M. Coulter lorsqu'on lui a posé la question ici ou au comité de la Chambre des communes. J'ai regardé la séance sur CPAC. Je peux simplement vous dire que le sujet est extrêmement complexe. Quant à la façon dont on procède, il est impossible de prévoir qu'il y aura une communication privée dans un sens ou dans l'autre. La cible est toujours l'élément étranger.

Le sénateur Fraser : Je m'en rends bien compte. Mais vous devez vous rendre compte de nos difficultés. Nous avons reçu une mesure législative et nous essayons de voir ce qu'elle donne en pratique.

Permettez-moi d'aborder le problème d'un point de vue légèrement différent. Êtes-vous convaincu que la partie de la loi que nous devons étudier est satisfaisante dans sa forme actuelle? Devrait-on prendre davantage de précautions avant l'émission d'une autorisation ministérielle? Faudrait-il prendre davantage de précautions quant à l'information retenue en vertu des dispositions de la loi sur l'autorisation ministérielle? Pensez-vous que la loi soit parfaitement satisfaisante, ou y a-t-il des changements que nous pourrions utilement recommander?

M. Lamer : Nous sommes en train d'examiner la question. Mme Weeks peut vous donner une réponse, car c'est précisément ce dont elle s'occupe. Nous en sommes aux considérations techniques, et je suis l'homme de loi.

Le sénateur Fraser : C'est pourquoi j'ai posé une question sur la façon dont la loi est rédigée. Évidemment, c'est la façon technique dont elle s'applique qui finit par faire du bruit.

Mr. Lamer: One visits the other.

Ms. Weeks: If I might add, honourable senators, there are three things that are evolving at the same time — that is, ministerial authorizations, technology and the law. Ministerial authorizations, as the commissioner mentioned in his opening remarks, are a new breed of cat. Our experience with the instrument is maturing and improving every day. The appearance of ministerial authorizations has vastly improved over 2002.

The law is moving at the law's pace, and technology is just flying past. What is perhaps lawful right now in the strict sense of the word might not be considered as lawful five years from now when there are new measures technologically available to filter private communications, for instance.

It is fair to say that given where ministerial authorizations are right now, where the law is right now, and where the technology is right now, there is a good equilibrium. It is something that is constantly evolving. It is something that the commissioner's office will be looking at increasingly in the months and years to come.

It is not possible to say that this is the fixed point in time where everything is stable and everything is perfect, because it will not be like that. I doubt that it will ever be like that.

Senator Fraser: We do understand that. This legislation will probably be reviewed again in due course. At the moment, it is our job to ask, three years later, if we should go back and revisit this section. You tell me, as I understand it, that you are not yet ready to make recommendations about what the law should be changed to say, if it should be changed.

Mr. Lamer: That is right. I am not now in a position, for the reasons that have just been given to you, to say that some new technology will arise next week and create a legal problem. When that occurs, I will make a report to the minister who, through the proper channels, will pass it on to Parliament.

Ms. Weeks reminds me that not only do I send legal problems to the minister; I sometimes offer legal solutions. Legal solutions do not of necessity always require legislation. Sometimes, it may be a matter of approaching things in a different manner. I cannot describe in detail how this works.

Senator Fraser: We do appreciate the difficulties under which you are labouring.

When your review of this element is done, if there are aspects of your conclusions that would be useful to us as we go forward with our review of this legislation, perhaps I could ask you to forward that to us.

Mr. Lamer: Yes, of course.

The Chairman: Thank you. We will keep an eye on that as our hearings progress.

M. Lamer : Il y a interaction entre les deux éléments.

Mme Weeks : Permettez-moi d'ajouter, honorables sénateurs, qu'il y a trois éléments à considérer simultanément : les autorisations ministérielles, la technologie et la loi. Comme l'a mentionné le commissaire dans son exposé, les autorisations ministérielles sont une nouveauté. Nous gagnons quotidiennement de l'expérience à leur sujet. L'apparition des autorisations ministérielles a constitué une amélioration considérable par rapport à la situation de 2002.

Le droit évolue à son propre rythme, alors que la technologie file à toute allure. Ce qui peut être actuellement considéré comme légal au sens strict ne le sera plus dans cinq ans lorsque nous aurons de nouveaux moyens technologiques pour filtrer les communications privées, par exemple.

On peut dire que dans l'état actuel des autorisations ministérielles, du droit et de la technologie, l'équilibre entre les trois est assez bon. Mais la situation évolue constamment. Le Bureau du commissaire devra s'en préoccuper de plus en plus au cours des mois et des années à venir.

Il est impossible de dire qu'en ce moment précis, tout est en parfait équilibre, car ce ne sera jamais le cas, j'en ai bien peur.

Le sénateur Fraser : Nous le comprenons parfaitement. Cette loi devra sans doute être révisée en temps utile. Dans trois ans, il nous appartiendra de nous demander s'il convient de revenir en arrière et de réviser cette disposition. Si je comprends bien, vous dites que vous n'êtes pas encore prêt à faire des recommandations sur d'éventuels changements à apporter à la loi, ni même à dire s'il faut y apporter des changements.

M. Lamer : C'est exact. Pour les raisons que je viens de vous soumettre, je ne suis pas actuellement en mesure de dire que les nouveaux moyens technologiques qui feront leur apparition d'ici une semaine vont créer un problème juridique. Si cela se produit, je présenterai un rapport au ministre qui le transmettra au Parlement par les canaux habituels.

Mme Weeks me rappelle que je dois non seulement faire part des problèmes juridiques au ministre, mais que je dois également lui proposer parfois des solutions juridiques, qui ne nécessitent pas toujours une intervention par la voie législative. Il faut parfois aborder le problème d'une façon différente. Je ne peux pas vous décrire en détail la façon dont les choses doivent se passer.

Le sénateur Fraser : Nous comprenons les difficultés auxquelles vous êtes confrontés.

Lorsque vous aurez terminé la révision de cet élément, je vous serais reconnaissante de nous faire part des éléments de vos conclusions qui pourraient nous être utiles lorsque nous allons réviser cette mesure législative.

M. Lamer : Oui, bien sûr.

La présidente : Merci. Nous allons continuer à suivre l'évolution de la situation au fil de nos audiences.

Senator Smith: I have not focused much on this subject matter; I am a reasonably green and innocent legislator from the Senate, who also happens to be a lawyer. I have no idea as to the size of your organization is the number of staff you have. I am somewhat curious about that. I believe I have heard that CSE's primary function is the collection of foreign intelligence. However, I have also heard that you deal with complaints, of which I think I heard you have had 12, presumably since 1996. That amounts to an average of one and a quarter complaints a year. I have also heard that you do something with regard to ministerial authorizations, of which there were 23 in the last three years, eight of which are still under review. You also look at legislation with regard to which there are issues as to whether matters dealing with security and privacy are legal, which is what brought you here today.

I am all in favour of due process, and of cost-effective due process. What percentage of the time of your staff would be spent on collection of information, on legal review of legislation, on ministerial authorizations and on complaints? Have I left anything out? I am trying to get a feel for what your world is all about, to the extent that your lips are not sealed.

Mr. Lamer: Ms. Weeks is in a better position to explain that, as she has been working with my staff for many years.

Ms. Weeks: We currently have eight full-time staff members plus an array of subject-matter experts whom we call upon depending upon the topic of the review the commissioner is about to launch. I can understand that this is somewhat complicated, because the legislation is somewhat complicated. The commissioner's mandate, as described in the act, is to review the activities of the establishment to ensure that they comply with the law; and in response to a complaint, to undertake investigations and to inform the minister and the Attorney General of Canada of any activity the commissioner believes may not be lawful.

Ministerial authorizations are a subset of CSE's main foreign intelligence activity. We review those activities all the time. The commissioner has a specific mandate with respect to ministerial authorizations, but that is not the exclusive foreign intelligence review activity upon which the office embarks. The office has a three-year work plan that is updated as required that sets out any number of areas that ought to be reviewed. These areas have absolutely nothing to do with activities under ministerial authorizations. These are specific programs or fields of inquiry where the commissioner believes there might be a risk of unlawful activity or where the privacy of Canadians may not be safeguarded. That is totally separate from complaints and totally separate from activities under ministerial authorization. That is the bread and butter business.

Senator Smith: How much of the collective time does each of these functions take? Twelve complaints since 1996 would take up a pretty small amount of time.

Ms. Weeks: A very small amount, sir.

Le sénateur Smith : Je n'ai pas beaucoup travaillé sur ce sujet. Je suis pour ainsi dire un nouveau venu au Sénat, mais il se trouve que je suis également avocat. Je n'ai aucune idée de la taille de votre organisme ni de l'importance de vos effectifs. J'aimerais les connaître. Il me semble avoir entendu dire que la fonction principale du CST, c'est le renseignement à l'étranger. Mais j'ai aussi entendu dire que vous vous occupez des plaintes et vous avez dit, je crois, que vous en aviez reçu douze depuis 1996, ce qui donne une moyenne d'une plainte et quart par an. Vous intervenez également à propos des autorisations ministérielles; il y en a eu 23 au cours des trois dernières années, dont huit sont toujours en cours de révision. Vous considérez par ailleurs les mesures législatives qui soulèvent des questions quant à la légalité en matière de sécurité et de protection des renseignements personnels, et c'est ce qui vous amène ici aujourd'hui.

Je suis tout à fait en faveur du respect des règles de procédure dans un souci de rentabilité. Quel est le pourcentage du temps de travail que votre personnel consacre au renseignement, à la révision de la législation, aux autorisations ministérielles et aux plaintes? Est-ce que j'ai oublié quelque chose? J'aimerais avoir une idée de votre domaine d'activité, dans la mesure où il ne vous est pas interdit d'en parler.

M. Lamer : Mme Weeks est mieux placée pour vous l'expliquer, car elle fait partie de mon personnel depuis plusieurs années.

Mme Weeks : Nous avons actuellement huit employés à plein temps, plus un groupe d'experts auquel nous pouvons faire appel selon le sujet de l'étude entreprise par le commissaire. Cette étude est plus ou moins complexe, car la législation l'est aussi. Le mandat du commissaire, tel qu'il est défini dans la loi, consiste à surveiller les activités du centre pour vérifier si elles sont bien conformes à la loi; par ailleurs, en réponse à une plainte, il doit faire enquête et informer le ministre et le procureur général du Canada de toute activité qui, à son avis, pourrait être illégale.

Les autorisations ministérielles sont la conséquence de l'activité principale de collecte de renseignements à l'étranger du CST. Nous surveillons ces activités en permanence. Le commissaire a un mandat spécifique concernant les autorisations ministérielles, mais le Bureau ne s'occupe pas exclusivement de surveillance du renseignement à l'étranger. Il a un plan de travail de trois ans qui est mis à jour en fonction des besoins et qui énonce un certain nombre de domaines à surveiller. Ces domaines n'ont absolument rien à voir avec les activités qui font l'objet d'autorisations ministérielles. Il s'agit de programmes ou de champs d'investigation spécifiques qui, de l'avis du commissaire, peuvent présenter un risque d'activité illégale ou d'atteinte à la vie privée des Canadiens. Cet élément est totalement distinct des plaintes et des activités qui font l'objet d'une autorisation ministérielle. C'est l'essentiel de nos activités.

Le sénateur Smith : Quel est le temps de travail consacré à chacune de ces fonctions? Les douze plaintes reçues depuis 1996 n'ont pas dû accaparer beaucoup de temps de travail.

Mme Weeks : Elles ont en accaparé très peu.

Senator Smith: Over 30 years ago, I was on Toronto City Council, and someone has been suing me ever since. These complaints have gone to every level of court. I have never even responded to any of the charges as he is obviously not entirely sane. Do you get many such complaints?

Ms. Weeks: The majority of the complaints fall into that category.

Senator Smith: Some of them may have been from the fellow I just referred to.

Ms. Weeks: At the same time, we have to give them the courtesy of due process. The majority of our time is spent carrying out the mandate of the commissioner, as found in section 273.63(1)(a):

To review the activities of the Establishment to ensure that they are in compliance with the law;

Mr. Lamer: As well as dealing with complaints.

Senator Smith: Have I left anything out?

Mr. Lamer: Yes, you left out my appearance here and my appearance before the House of Commons committee on Wednesday.

Senator Smith: We appreciate that.

Is it fair to say that you do not see any significant problems with the legislation before us? The policy is one thing, but whether it is legally compliant is another matter.

Mr. Lamer: As I said at the outset, the policy is up to Parliament, and I will apply whatever law you pass. I am no longer in a position to be concerned with its constitutionality or whether it is ultra vires or intra vires, constitutional or unconstitutional. I shall apply any law you pass. That is my job.

However, because of the evolution of the processes being used by CSE to fulfil its mandate, we are in the process of studying certain other aspects of the law. I do not want to take you into that. It would be technical. There are certain aspects of the law on which we may be able to come to an agreement as to what kind of suggestions we could make, as Senator Fraser suggested and the chair agreed, and let you make decisions.

Senator Smith: Some massaging in appropriate directions.

Mr. Lamer: I can give you an example. It looks picayune, but why put it there when you do not need it? I will read it to you, and it will give you an example.

Senator Smith: That is helpful.

Mr. Lamer: Please go to 273.65(1).

Le sénateur Smith : Il y a plus de 30 ans, je siégeais au Conseil municipal de Toronto et quelqu'un me poursuit en justice depuis cette époque. L'affaire s'est rendue jusqu'au plus haut niveau juridictionnel. Je n'ai jamais pris la peine de répondre aux accusations car de toute évidence, le plaignant n'est pas entièrement sain d'esprit. Est-ce que vous recevez beaucoup de plaintes de ce genre?

Mme Weeks : La majorité des plaintes sont du même ordre.

Le sénateur Smith : Certaines d'entre elles émanent peut-être du plaideur dont je vous parle.

Mme Weeks : Cependant, nous devons par courtoisie leur appliquer des règles précises. L'essentiel de notre temps est consacré à l'exécution du mandat du commissaire tel que le définit l'alinéa 273.63(1)a) :

De procéder à des examens concernant les activités du Centre pour en contrôler la légalité;

M. Lamer : Je dois aussi m'occuper des plaintes.

Le sénateur Smith : Ai-je oublié quelque chose?

M. Lamer : Oui, vous avez oublié mes comparutions devant votre comité et devant celui de la Chambre de communes mercredi dernier.

Le sénateur Smith : Nous vous en savons gré.

Peut-on dire que le projet de loi dont nous sommes saisis ne vous pose pas de problème important? L'orientation politique est une chose, la conformité avec la loi en est une autre.

M. Lamer : Comme je l'ai dit au début, c'est au Parlement de définir la politique, et quant à moi, j'appliquerai toutes les lois que vous adoptez. Je ne suis plus en mesure de me préoccuper de la constitutionnalité des lois ni de savoir si elles outrepassent les pouvoirs prévus dans la Constitution. J'applique toutes les lois que vous adoptez. Voilà mon mandat.

Cependant, du fait de l'évolution des procédures utilisées par le CST pour s'acquitter de son mandat, nous sommes en train d'étudier certains autres aspects de la loi. Je ne veux pas vous amener sur ce terrain, qui est d'ordre technique. Il y a certains aspects de la loi sur lesquels nous pourrions nous mettre d'accord quant au type de suggestions que nous pourrions faire, conformément à la proposition du sénateur Fraser, qui a été acceptée par la présidence, quitte à vous laisser prendre les décisions.

Le sénateur Smith : Il s'agit de masser dans le bon sens.

M. Lamer : Je peux vous donner un exemple. Il peut paraître anodin, mais pourquoi faire figurer une telle disposition si personne n'en a besoin? Je vais vous en donner lecture, à titre d'exemple.

Le sénateur Smith : Cela nous aiderait.

M. Lamer : Veuillez vous reporter au paragraphe 273.65(1).

The Minister may, for the sole purpose of obtaining foreign intelligence, authorize the Communications Security Establishment in writing to intercept private communications in relation to an activity or class of activities specified in the authorization.

Let us go to 273.65(8).

The Commissioner of the Communications Security Establishment shall review activities carried out under an authorization issued under this section to ensure that they are authorized and report annually to the Minister on the review.

When you use the same word in the same section, there is a rule of law — I need not explain to you, Senator Smith — that unless there is a strong indication it means something else, or that it is absurd to give it the same meaning, it has the same meaning.

Senator Smith: Right.

Mr. Lamer: You agree with that?

Senator Smith: Yes.

Mr. Lamer: It is obvious that the minister says at 273.65(1), in part, the following: "...in writing to intercept private communications in relation to an activity or class of activities specified in the authorization."

To me, what is being referred to there is the activities of the target.

When I go to 273.65(8), it reads, in part, the following: "...shall review activities carried out under an authorization..." It would be absurd for me in my job to be limited to the activities of the target. I am watching over the CSE, not the target. Maybe the target is watching over CSE, but CSE is watching over the target. I am watching over CSE.

Using the rule of absurdity, if I gave "activities" the same meaning, what that means under section 273.65(8) is that I am looking at the activities of CSE. However, we do not need that. Why not fix it? It can be fixed easily. That is one example.

I will give you another example. This takes us to the ministerial authorization, the MAs. Section 273.65(2) reads as follows:

The Minister may only issue an authorization under subsection (1) if satisfied that —

Then there is (a), (b), (c), (d). I assume you have read that.

Do you want me to read that?

Senator Smith: No. "Scanned" would be a more appropriate verb, for me anyway.

Mr. Lamer: You are probably privy to the fact that, in the U.K., there was a recent discussion in the House as to whether the threshold is a reasonable and probable belief or a reasonable and probable suspicion.

Le ministre peut, dans le seul but d'obtenir des renseignements étrangers, autoriser par écrit le Centre de la sécurité des télécommunications à intercepter des communications privées liées à une activité ou une catégorie d'activités qu'il mentionne expressément.

Passons maintenant au 273.65(8).

Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications est tenu de faire enquête sur les activités qui ont été exercées sous le régime d'une autorisation donnée en vertu du présent article pour en assurer la conformité; il rend compte de ses enquêtes annuellement au ministre.

Quand on utilise le même libellé dans la même disposition, la primauté du droit s'applique — inutile de vous l'expliquer, sénateur —; autrement dit, à moins qu'il ne soit très clair que le texte signifie autre chose ou qu'il serait absurde de lui donner le même sens, le sens reste le même.

Le sénateur Smith : D'accord.

M. Lamer : Êtes-vous d'accord avec cela?

Le sénateur Smith : Oui.

M. Lamer : Ce qui est dit à la disposition 273.65(1) est manifeste, à savoir que le ministre peut « ...autoriser par écrit le CST à intercepter des communications privées liées à une activité ou une catégorie d'activités qu'il mentionne expressément ».

À mon avis, ce dont il est question ici, ce sont les activités de la cible.

Si je me reporte ensuite au paragraphe 273.65(8), je vois que l'on dit : « ...est tenu de faire enquête sur les activités qui ont été exercées sous le régime d'une autorisation... ». Il serait absurde, dans les fonctions que j'occupe, de me limiter aux activités de la cible. Je dois faire enquête sur les activités du CST, pas de la cible. Peut-être que la cible surveille de son côté le CST, mais l'inverse est également vrai. Je surveille pour ma part le CST.

En invoquant toujours la règle de l'absurdité, si je donnais à « activités » le même sens, cela aurait pour conséquence que, en vertu du paragraphe 273.65(8), je surveillerais les activités du CST. Mais c'est inutile. Dans ce cas, pourquoi ne pas corriger le texte, puisque cela peut être fait aisément. Ce n'est qu'un exemple.

Laissez-moi vous en donner un autre. Reportons-nous à l'autorisation ministérielle. Voici ce que dit le paragraphe 273.65(2) :

Le ministre ne peut donner une autorisation que s'il est convaincu que les conditions suivantes sont réunies...

Suivent les alinéas a), b), c) et d), que vous avez sans doute lus.

Voudriez-vous que je les lise?

Le sénateur Smith : Non. Disons plutôt que je les ai survolés, pour ma part.

M. Lamer : Vous savez sans doute qu'au Royaume-Uni, on a récemment discuté à la Chambre du seuil à imposer et on se demandait si le seuil devait être la croyance raisonnable et probable ou un soupçon raisonnable et probable.

Senator Smith: Yes, I have heard about it.

Mr. Lamer: I saw a British person in London explain it on CPAC.

The legislation does not state the threshold to be met. Why not spell it out? If it is reasonable and probable grounds to suspect, well, so be it and let it be said. If it is reasonable and probable grounds to believe, let us say so. That is the traditional one, what a judge uses before issuing a search warrant or a warrant for an arrest, et cetera. They do not use the word "suspect." Maybe it is a battle of semantics, but maybe it is not. In England, it was not a battle of semantics. It was a hard-fought battle, and I think "suspect" won in the end.

When the poor minister is called upon to exercise his powers under that section, he does not know if it is suspect or believe. He must be satisfied. What is satisfied? What satisfies one does not satisfy another. Thus, this could be spelled out. Those are a couple of examples.

If I were to take you to a few sections of the French version of this act and then over to the English version, both versions being official, it being legislation, there are discrepancies. I referred to those in my annual report. There are discrepancies that are not earth-shaking, as I said at the outset, but that could be adjusted and reviewed.

Senator Smith, these are the types of things I am talking about.

Senator Smith: That is helpful input.

Senator Joyal: I should like to take this discussion a step further in regard to your answer to Senator Smith. We have been told generally that the Criminal Code section dealing with the protection of citizens in the context of wiretapping — because this is what it is; it is wiretapping.

Mr. Lamer: It is interception. Wiretapping is 1945 stuff.

Senator Joyal: Let us put it in even broader terms. We are listening to some conversations; we are listening to people.

Mr. Lamer: Or reading emails.

Senator Joyal: Or reading emails, which is included in what we consider to be private by the normal standards.

When the Criminal Code considers that, for the sake of the public good, an authorization should be given to police forces to intervene into the privacy of a citizen or a person, there is a process in the code, as you well know, as you have interpreted it many times in relation to the Charter.

Mr. Lamer: In dissent.

Senator Joyal: Exactly. I am concerned, in reading section 273.65, the one to which you have just referred, specifically 273.65(2), "The minister may only issue an

Le sénateur Smith : Oui, j'en ai entendu parler.

M. Lamer : J'ai entendu un Britannique de Londres l'expliquer à la chaîne CPAC.

Dans la loi, on ne stipule pas le seuil à atteindre. Pourquoi ne pas le faire? Si on a des motifs raisonnables et probables de soupçonner quelque chose, que cela soit dit clairement noir sur blanc. S'il s'agit d'avoir des motifs raisonnables et probables de croire quelque chose, que cela soit dit également. Il s'agit là du seuil qu'utilise un juge traditionnellement avant d'émettre un mandat de perquisition ou un mandat d'arrestation, entre autres. On ne parle pas de « soupçon ». C'est peut-être une question de sémantique, mais peut-être pas non plus. En Angleterre, il ne s'est jamais agi d'une guerre de sémantique. La bataille a été chèrement disputée, et je crois que ce qui a gagné, en bout de piste, c'est le « soupçon ».

Lorsque le ministre doit exercer ses pouvoirs en vertu de cette disposition-là, il ne sait pas au départ s'il s'agit d'un soupçon ou d'une croyance. Mais il doit être persuadé de quelque chose. Or, l'élément qui le persuade dans un sens ne le persuade pas dans l'autre. Voilà pourquoi des précisions s'imposent. Et ce n'était là que deux exemples.

Si nous devons nous reporter à quelques-uns des paragraphes de la version française de la loi pour les comparer à la version anglaise, les deux versions étant officielles, puisqu'elles ont toutes deux force de loi, on constaterait qu'il y a des divergences, comme je l'ai mentionné dans mon rapport annuel. Ces divergences ne sont pas catastrophiques, comme je l'ai dit au départ, mais pourraient faire l'objet de rajustements et de révisions.

Voilà ce dont je parlais, sénateur.

Le sénateur Smith : Cela nous aide beaucoup.

Le sénateur Joyal : J'aimerais pousser un peu plus loin la discussion que vous avez eue avec le sénateur Smith. On a abordé de façon générale l'article du Code criminel portant sur la protection des citoyens dans le cadre de l'écoute téléphonique — après tout, c'est bien ce dont il s'agit, de l'écoute téléphonique.

M. Lamer : On parle plutôt d'interception aujourd'hui. On parlait d'écoute électronique en 1945.

Le sénateur Joyal : Replaçons la chose dans un contexte encore plus vaste. Il s'agit d'écouter les conversations et ce que se disent les gens.

M. Lamer : Ou lire des courriels.

Le sénateur Joyal : Ou lire des courriels, en effet, ce qui est considéré normalement comme étant un échange privé.

Lorsque le Code criminel estime que, pour le bien public, une autorisation doit être accordée à la police pour intervenir dans la vie privée d'un citoyen ou de n'importe qui, il y a une démarche à suivre, comme vous le savez bien, et comme vous l'avez interprété à plus d'une reprise dans le contexte de la Charte.

M. Lamer : Dans des opinions dissidentes.

Le sénateur Joyal : En effet. Ce qui me préoccupe, à la lecture de la disposition que vous venez de mentionner, c'est-à-dire le paragraphe 273.65(2), c'est que « le ministre ne peut donner une

authorization...” and then looking at the other section dealing with the Minister of National Defence, if we have to analyze the protection that citizens enjoy under the Criminal Code versus the approach that is taken here, are we to depart from the Criminal Code and establish an exceptional system when there is a communication between a person in Canada and somebody abroad?

Does the person in that context enjoy the same protection, or is the protection reduced? As you said yourself, if you go to a judge to get wiretapping authorization, as you quoted properly, you have reasonable grounds to believe that, or, if that authorization is given, it is for a limited period of time.

Mr. Lamer: It is one year.

Senator Joyal: The person can reapply and so on. Then the person has the same protection as any of the other aspects of the disclosure of which the person has been the object.

Mr. Lamer: It is 90 days.

Senator Joyal: Looking into the elements of the Criminal Code in that context and comparing it to the different system that applies to the minister in charge of security and the Minister of National Defence, in your opinion, where are the defining differences? Here I am appealing to your knowledge of the Criminal Code.

Mr. Lamer: That is something we will be looking at starting on Thursday. The difference is that the National Defence Act provides an exclusion, not an exemption, to the Criminal Code. As I heard it said, CSE is exempt from Part VI. CSE is not exposed to having committed a criminal offence if it meets what is set out in section 273.65.

However, that does not mean it is exempt, in my view. My view might not be shared; I might be wrong. I have been in the past, and I intend to be in the future sometime. It is my constitutional right to be wrong.

The act could be clarified in that regard. That is one of the clarifications that could be made. Some people are saying that CSE is exempt from Part VI of the Criminal Code. Someone else, like me, for example, is saying that CSE is not exempt, that it is just excluded from part of it.

There might be a justification in what Parliament did. On the one hand, Part VI of the Criminal Code has to do with the commission of crimes. The National Defence Act has to do with the gathering of foreign intelligence. Is it justifiable that the person who has communicated with the foreign target or that the foreign target communicated with be given the 90-day notice that the interception has occurred? Many of these investigations go well beyond 90 days. We are not talking about the same kind of activity.

autorisation » et qu'il faut alors confronter cette disposition à l'autre qui mentionne expressément le ministre de la Défense nationale; si nous devons analyser la protection dont jouissent les citoyens en vertu du Code criminel par opposition à ce qui est prévu ici, devons-nous nous éloigner du Code criminel et établir un système d'exception lorsqu'il s'agit d'une communication entre quelqu'un au Canada et quelqu'un à l'étranger?

Dans ce contexte, la personne en question jouit-elle de la même protection ou celle-ci est-elle réduite? Comme vous l'avez expliqué vous-même, si vous demandez à un juge une autorisation en vue de faire de l'écoute électronique, comme vous l'avez bien cité, vous devez avoir des motifs raisonnables « de croire » ou, si l'autorisation est accordée, celle-ci doit être accordée pour une durée limitée.

M. Lamer : C'est pour une année.

Le sénateur Joyal : La personne peut présenter une nouvelle demande. Ainsi, elle peut jouir de la même protection que pour n'importe quel autre renseignement divulgué dont elle fait l'objet.

M. Lamer : C'est alors 90 jours.

Le sénateur Joyal : Si l'on regarde dans son contexte les éléments du Code criminel et si on compare cette façon de faire au système différent qui s'applique au ministre chargé de la sécurité et au ministre de la Défense nationale, quelles sont les différences caractéristiques, à votre avis? J'en appelle ici à votre connaissance du Code criminel.

M. Lamer : Voilà ce sur quoi nous nous pencherons à partir de jeudi. La différence, c'est que la Loi sur la Défense nationale prévoit une exclusion, et non pas une exemption, du Code criminel. J'ai entendu dire que le CST est soustraite à l'application de la partie VI. Le CST ne peut être considéré comme ayant commis un crime s'il répond aux critères énumérés à l'article 273.65.

Mais à mon avis, cela ne signifie pas que le CST en est soustrait. Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec moi, et j'ai peut-être tort, comme je l'ai déjà été et comme j'entends parfois l'être à nouveau à l'avenir. La Constitution donne le droit d'avoir tort.

Voilà une précision qui devrait être apportée à la loi à cet égard. Certains affirment que l'on a soustrait le CST à l'application de la partie VI du Code criminel. Mais d'autres, comme moi, affirment plutôt que le CST n'a pas été soustrait à son application, mais qu'il est simplement exclu d'une partie de son application.

Il y a peut-être des justifications à ce qu'a fait le Parlement. D'une part, la partie VI du Code criminel traite de la perpétration de crimes, alors que la Loi sur la défense nationale traite de la collecte de renseignements touchant l'étranger. Peut-on justifier d'informer celui qui a communiqué avec la cible étrangère ou avec qui la cible étrangère a communiqué par un avis de 90 jours qu'il y a eu interception de communication? Après tout, ces enquêtes durent souvent plus de 90 jours. Les activités ne se comparent pas ici.

Under the Criminal Code, events usually will unfold in a courtroom within a given time. Sometimes, but not always, intelligence gathering is over a much longer period of time. To alert a person that that person in private communications is the object of an interception could dismantle the whole operation.

There is a difference between a police operation and the operation of an intelligence-gathering body. It is for Parliament to choose in listening to the experts. I am not an expert in the technical reasons for there to be a difference. There may well be technical reasons to amply justify Parliament having a different regime for intelligence gathering as distinct from the investigation of criminal offences. That is for the experts and for Parliament, having heard from the experts on the technical side of things.

On the legal side, as I said, I will take the law that you give me, and I will see that it is respected.

I am the wrong person to ask that question of. It must be asked of the experts. Mr. Colter, or whoever replaces him at the end of June — I believe he is leaving in June — will probably be in a position, as well as his experts, to discuss that with the appropriate committee. I suspect you might well have to get into the kind of information that cannot be divulged publicly by virtue of another one of your laws that talks about 14 years in the penitentiary. That is as far as I can go.

Senator Joyal: Sometimes the line is very thin. For instance, if there is a communication between somebody in Canada and a terrorist organization that has been listed by the minister under a different section of the anti-terrorist legislation, and there is clear evidence in the communication that the person is planning to commit one of the other points that are prohibited in Canada, then there would immediately be a decision as to whether that person should be prosecuted or not.

In other words, the communication between that person and that terrorist organization is not just for the sake of piling up information on the terrorist organization. It might immediately lead, depending on the decision of the authorities who read that information, to a decision to immediately charge that person.

That is why that communication you are intruding on is not just for the sake of adding more to the understanding of the terrorist activities or terrorist projects. It may directly involve the prosecution of a person in Canada.

In that context, when you read section 273.65(2), there must be protection that is afforded normally under the Criminal Code. In fact, section 273.65(2)(d) states that

...satisfactory measures are in place to protect the privacy of Canadians and to ensure that private communications will only be used or retained if they are essential to international affairs, defence or security.

Selon le Code criminel, les événements dans le cadre d'un tribunal se déroulent habituellement dans un délai donné. Parfois, mais pas toujours, le recueil de renseignements se déroule sur une période beaucoup plus longue. Signaler à une personne qu'elle fait l'objet d'une interception dans ses communications privées pourrait perturber l'ensemble de l'opération.

Il existe une différence entre une opération policière et l'opération d'une instance de renseignement. C'est au Parlement de décider après avoir écouté les experts. Je ne suis pas un spécialiste des raisons techniques qui expliquent l'existence d'une différence. Il se peut fort bien qu'il existe des raisons techniques qui justifient pleinement l'établissement, par le Parlement, d'un régime différent pour le recueil de renseignements que pour l'enquête portant sur des infractions criminelles. C'est une décision qui relève des experts et du Parlement une fois qu'il aura entendu les raisons techniques présentées par les experts.

Sur le plan juridique, comme je l'ai dit, j'accepterai la loi que vous me confierez, et je verrai à ce qu'elle soit respectée.

Je ne suis pas la personne à qui il faut poser la question. Cette question doit être posée aux experts. M. Colter, ou la personne qui le remplacera à la fin juin — je crois qu'il part en juin — sera probablement en mesure, de même que ses experts, d'en discuter avec le comité approprié. Je soupçonne que vous devrez sans doute aborder le type de renseignement qui ne peut pas être rendu public en raison d'une autre de vos lois qui prévoit environ 14 années d'emprisonnement. C'est tout ce que je peux vous dire.

Le sénateur Joyal : La ligne est parfois très mince. Par exemple, dans le cas d'une communication entre une personne au Canada et une organisation terroriste qui a été énumérée par le ministre dans un article différent de la Loi antiterroriste, et lorsqu'il est clairement évident dans le cadre de la communication que la personne projette de commettre l'un des autres actes interdits au Canada, vous déciderez alors immédiatement s'il y a lieu de poursuivre cette personne ou non.

Autrement dit, la communication entre cette personne et l'organisation terroriste en question ne vise pas uniquement à accumuler de l'information sur l'organisation terroriste. Elle pourrait immédiatement entraîner, selon la décision prise par les autorités qui prennent connaissance de cette information, la décision de porter immédiatement des accusations contre cette personne.

C'est la raison pour laquelle la communication que vous interceptez ne vise pas uniquement à permettre de mieux comprendre les activités terroristes ou les projets terroristes. Elle peut directement donner lieu à la poursuite d'une personne au Canada.

Dans ce contexte, lorsqu'on lit le paragraphe 273.65(2), il doit exister une protection qui est prévue habituellement en vertu du Code criminel. En fait, selon l'alinéa 273.65(2)d) :

Il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens et pour faire en sorte que les communications privées ne seront utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité.

In other words, you have a role to appraise those conversations and to be sure that the person's privacy is protected and that those conversations are essential. "Essential" is a very meaningful term. There is a direct link between the communication and the objective. That is why I raised the question.

It seems to me that you have two objectives in this act. You have outlined the first one, which is information gathering, but it is difficult to see it only as information gathering because it might immediately lead to charges and prosecution.

Mr. Lamer: Senator Joyal, you are right that it could lead to a criminal offence. In 273.65(1), it says, in part, the following: "The Minister may, for the sole purpose of obtaining foreign intelligence..." There is another point of clarification when you go to the definition of foreign intelligence.

Senator Joyal: It is in 273.61.

Mr. Lamer: When you are dealing with anti-terrorism, I can understand your point, but if you go to the general mandate of CSE, foreign intelligence means the intelligence about the capabilities or intentions of foreign individuals or terrorist groups.

The other definition sets up the Communication Security Establishment.

Ms. Weeks: Senator Joyal, if I can take you back a moment to my answer to Senator Jaffer, this is not surgical collection that you are imagining that occurs under a warrant for the purposes of prosecution. This is bulk collection that comes through certain key words and messages. There is no clear identification, for instance, between the speaker at the foreign end and the speaker at the Canadian end. It must be sought out, and it is not done so, frequently; it is only done if the four conditions are met, including the essentiality test.

Where you are perfectly right is in an instance if, by some miracle, it should be determined that someone in Canada is talking to Osama bin Laden, I can turn you to the main mandate of CSE, which is at 273.64.

Mr. Lamer: The mandate of CSE is wider than being an anti-terrorism intelligence-gathering body. I will read to you 273.64(1):

The mandate of the Communications Security Establishment is

(a) to acquire and use information from the global information infrastructure for the purpose of providing foreign intelligence, in accordance with Government of Canada intelligence priorities.

Autrement dit, vous avez un rôle à jouer pour ce qui est d'évaluer ces conversations et vous assurer de protéger la vie privée de la personne et que ces conversations sont essentielles. Le terme « essentiel » est très important. Il existe un lien direct entre la communication et l'objectif. C'est la raison pour laquelle j'ai soulevé la question.

Il me semble que vous avez deux objectifs en vertu de cette loi. Vous avez décrit le premier, qui est le recueil de renseignements, mais il est difficile de considérer qu'il s'agit uniquement de recueil de renseignements parce que cela peut immédiatement entraîner des accusations et des poursuites.

M. Lamer : Sénateur Joyal, vous avez raison lorsque vous dites que cela pourrait déboucher sur la constatation d'une infraction criminelle. Le paragraphe 273.65(1) se lit en partie comme suit : « Le ministre peut, dans le seul but d'obtenir des renseignements étrangers... » La définition de renseignements étrangers apporte d'autres précisions à cet égard.

Le sénateur Joyal : Elle se trouve à l'article 273.61.

M. Lamer : Lorsqu'il s'agit d'antiterrorisme, je peux comprendre votre argument, mais si on examine le mandat général du Centre de la sécurité des télécommunications, les renseignements étrangers signifient des renseignements à propos des capacités ou des intentions d'étrangers ou de groupes terroristes étrangers.

L'autre définition établit le Centre de la sécurité des télécommunications.

Mme Weeks : Sénateur Joyal, si vous me permettez de revenir un instant à la réponse que j'ai donnée au sénateur Jaffer, il ne s'agit pas d'une recherche précise de renseignements qui s'effectue en vertu d'un mandat à des fins de poursuite. Il s'agit d'une collecte volumineuse de renseignements, déclenchée par certains mots et messages clés. On ne peut pas par exemple identifier clairement l'interlocuteur qui se trouve à l'étranger et celui qui se trouve au Canada. Il faut alors faire une recherche et souvent on ne la fait pas; on ne la fait que si les quatre conditions sont réunies, y compris le critère de l'élément essentiel.

Là où vous avez tout à fait raison, c'est dans les cas où par un quelconque miracle, on déterminerait qu'une personne au Canada est en train de parler à Oussama Ben Laden, je peux vous renvoyer au principal mandat du CST qui est énoncé à l'article 273.64.

M. Lamer : Le mandat du CST ne se limite pas à celui d'une instance chargée de recueillir des renseignements pour lutter contre le terrorisme. Je vous lirai le paragraphe 273.64(1) :

Le mandat du Centre de la sécurité des télécommunications est le suivant :

acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement.

It is only since 9/11 that everybody is focusing in on that role of CSE. CSE has a political or commercial role. I mentioned this earlier. No one will be accused of anything. We are just trying to find out how our competitors will be voting at the United Nations, maybe. It can cover all kinds of things that are priorities.

It continues under (c):

(c) to provide technical and operational assistance to federal law enforcement and security agencies in the performance of their lawful duties.

Senator Joyal: This is it?

Mr. Lamer: When they are providing technical and operational assistance, they are not acting as principals; they are acting as agents, helping. Therefore, the proper authorization that you are referring to is issued by a Federal Court judge, or by any judge if it is the RCMP that would like technical assistance.

I get your point that, once you have invaded the privacy of a person, that person should be entitled to the same protections as Part VI. However, Part VI was designed for investigation into criminal offences. The Communications Security Establishment was not established for that purpose specifically. It was established to obtain foreign intelligence. It might well be that, incidentally, some of the information obtained from the foreign target will lead to a criminal investigation, but that would be ancillary. That is not the purpose.

I get your point that the legislation must be looked at in respect of what I said about Part VI not applying as distinct from an exclusion from prosecutions. There are two bodies of thought on that point. This is one of the things we will be discussing in trying to help you out in clarifying the law.

Senator Joyal: That is why we are so happy to see you in this position, given your background and reputation as a legal advisor with a lot of experience in the interpretation of the Criminal Code.

Mr. Lamer: I see a problem, and you see a problem. I am saying that there should possibly be a legislative solution to it, along the lines of whatever Parliament in its wisdom will decide.

Senator Lynch-Staunton: In this bulk collection that Ms. Weeks mentioned, how many interceptors are involved in this at one time?

Ms. Weeks: I am afraid that that is operational information, and I think the question might better be addressed to Mr. Colter and to CSE.

Ce n'est que depuis les événements du 11 septembre que tout le monde met l'accent sur ce rôle particulier du CST. Le CST joue un rôle politique ou commercial. J'en ai parlé plus tôt. Personne ne sera accusé de quoi que ce soit. Nous essayons simplement de déterminer comment nos concurrents voteront aux Nations Unies, peut-être. Ce mandat englobe toutes les activités qui constituent des priorités.

L'alinéa c) dit ceci :

fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère.

Le sénateur Joyal : C'est tout?

M. Lamer : Lorsque le centre offre une aide technique et opérationnelle, il n'agit pas en tant qu'instance responsable mais en tant qu'agent chargé d'apporter de l'aide. Par conséquent, l'autorisation appropriée dont vous parlez est fournie par un juge de la Cour fédérale ou par tout autre juge si la GRC a besoin d'aide technique.

Je comprends l'argument que vous faites valoir, à savoir qu'une fois que vous avez porté atteinte à la vie privée d'une personne, cette personne devrait avoir droit aux mêmes mesures de protection que celles prévues à la partie VI. Cependant, la partie VI a été conçue pour les enquêtes portant sur des infractions criminelles. Le Centre de la sécurité des télécommunications n'a pas été établi à cette fin particulière. Il a été établi pour recueillir des renseignements étrangers. Il est fort possible qu'accèssoirement, certains des renseignements obtenus de la cible étrangère donnent lieu à une enquête criminelle, mais cela serait secondaire. Ce n'est pas l'objectif visé.

Je comprends votre argument lorsque vous dites qu'il faut examiner la loi en fonction de ce que j'ai dit à propos de la non-application de la partie VI, ce qui est distinct de l'exemption de poursuites. Il existe deux lignes de pensée à ce sujet. C'est l'un des aspects dont nous discuterons lorsque nous tâcherons de vous aider à éclaircir la loi.

Le sénateur Joyal : C'est la raison pour laquelle nous sommes si heureux de vous voir occuper ce poste, compte tenu de vos antécédents et votre réputation en tant que conseiller juridique qui possède beaucoup d'expérience dans l'interprétation du Code criminel.

M. Lamer : Je constate qu'il existe un problème, et vous constatez qu'il existe un problème. J'ai dit que l'on pourrait peut-être y trouver une solution législative, similaire à ce dont le Parlement, dans sa sagesse, décidera.

Le sénateur Lynch-Staunton : En ce qui concerne ce recueil volumineux de renseignements dont a parlé Mme Weeks, combien de personnes participent à l'interception en même temps?

Mme Weeks : Comme il s'agit d'un renseignement opérationnel, je crois qu'il serait préférable d'adresser la question à M. Colter et au CST.

Senator Lynch-Staunton: You cannot tell us? You must know. You are reviewing what they are doing, so you must know how many people are doing it.

Mr. Lamer: We know lots of things.

Senator Lynch-Staunton: Is it confidential? We know their budget. We know the number of employees. However, we do not know how many are actually working on the interception side. You mentioned what they do in pulling things out of the air and out of all sorts of other sources. I should like to know if they are working 24 hours a day and pulling down millions of words every day. How does it work?

Mr. Lamer: I endorse what Ms. Weeks has said. I oversee their operations; however, it is up to him to decide to disclose how many interceptions are made.

Senator Lynch-Staunton: If we asked him a question, would he say it is secret?

I should like to know how you perform your work. Mr. Commissioner, you say that you check into the lawfulness of the activity. I want to know the extensiveness of the activity and how you can, with eight people, verify this activity to the point where, so far, you have not found anything unlawful.

Mr. Lamer: One, I referred to spot checks. Second, Ms. Weeks referred to the fact that we do hire outsiders. There are six full-time people in house, but they do not have all the expertise required. When that occurs, we hire people under contract to do a particular spot check.

Senator Lynch-Staunton: Do you look into the lawfulness before the fact or after the fact?

Mr. Lamer: After the fact.

Senator Lynch-Staunton: An illegal act might be committed, and then it would be too late.

Mr. Lamer: It is like the police.

Senator Lynch-Staunton: I would not suggest that the police do spot checks.

Mr. Lamer: They do spot checks, and they do their best. The spot checks are after the fact. There are other spot checks that are done in regards to those kinds of activities that would lend themselves to the commission of an offence.

Senator Lynch-Staunton: Surely, our intelligence agencies here are not immune to the weaknesses or sins of other intelligence agencies around the world where they do not hesitate, if they feel it necessary, to engage in activities that could be considered not exactly within the skirt of the law.

Your commission, as well intentioned as it was drawn up to be and as well as you run it, cannot guarantee that those sorts of activities are not taking place.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vous ne pouvez pas nous le dire? Vous devez le savoir. Vous examinez ce qu'ils font donc vous devez savoir combien de personnes exécutent cette tâche.

M. Lamer : Nous savons beaucoup de choses.

Le sénateur Lynch-Staunton : S'agit-il d'une information confidentielle? Nous connaissons leur budget. Nous connaissons le nombre d'employés. Cependant, nous ne savons pas combien de personnes s'occupent en fait d'interception. Vous avez mentionné ce qu'ils font lorsqu'ils recueillent des renseignements en fonction de certains mots et messages clés. J'aimerais savoir s'ils travaillent 24 heures par jour à recueillir des millions de mots chaque jour. Comment cela fonctionne-t-il?

M. Lamer : Je souscris à ce que dit Mme Weeks. C'est moi qui supervise leurs activités, mais c'est à lui qu'il appartient de décider de divulguer ou non le nombre d'interceptions.

Le sénateur Lynch-Staunton : Si nous lui posons la question, dirait-il que c'est secret?

J'aimerais savoir comment vous fonctionnez. Monsieur le commissaire, vous nous dites que vous vérifiez si l'activité en question est licite. Je voudrais savoir jusqu'à quel point vous allez et comment vous parvenez, avec huit personnes seulement, à vérifier l'activité en question jusqu'à être en mesure de pouvoir conclure maintenant que vous n'avez rien trouvé d'illégal.

M. Lamer : Pour commencer, je parlais des contrôles aléatoires. En second lieu, Mme Weeks a signalé que nous engageons des gens de l'extérieur. Il y a à l'interne six employés à plein temps, mais ils ne réunissent pas toutes les compétences nécessaires. En cas de besoin, nous engageons des contractuels pour procéder à un contrôle aléatoire en particulier.

Le sénateur Lynch-Staunton : Est-ce que vous étudiez la légalité de la chose a priori ou a posteriori?

M. Lamer : A posteriori.

Le sénateur Lynch-Staunton : De sorte qu'un acte illégal a pu avoir été commis, auquel cas ce serait trop tard.

M. Lamer : C'est comme la police.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je ne voulais pas dire que la police procède à des contrôles aléatoires.

M. Lamer : Mais si, et elle fait de son mieux. Ces contrôles sont effectués a posteriori. Il y en a d'autres qu'on fait pour ce genre d'activités qui pourraient déboucher sur la perpétration d'un délit.

Le sénateur Lynch-Staunton : Il est certain que nos services de renseignement ne sont pas exempts des mêmes faiblesses ou des mêmes péchés que les services de renseignement des autres pays où on n'hésite pas, si cela est jugé nécessaire, à se livrer à des activités qui pourraient être considérées comme à la limite de la légalité.

Votre commission, malgré toutes les bonnes intentions qui ont présidé à sa création et avec lesquelles vous la dirigez, ne saurait pour autant garantir que de telles activités n'ont pas lieu.

Mr. Lamer: My predecessor put that in one of his reports.

Senator Lynch-Staunton: And you are confirming it?

Mr. Lamer: Yes. It is impossible to assure you that there has not been. I have no indication that there has been.

Senator Lynch-Staunton: No. How could you?

Mr. Lamer: Who else could?

Senator Lynch-Staunton: These people are working in secret, and perhaps they are not telling you everything. That is the nature of the beast. That is what intelligence is all about. They are not going to share information with the people who supervise them. I am on your side.

Ms. Weeks: These are not people who are being lowered behind enemy lines under cover of darkness. These are people collecting foreign intelligence. We have looked at their activities in depth and we do very effective sampling.

For example, some years ago we looked at the activities of CSE collections over a month's time. It took us a year to review them. We do very effective sampling that allows us to draw conclusions. The commissioner was very articulate in this year's annual report. He said that, based on the areas he has examined, he can give assurance that in those areas that are risk based he was satisfied that those activities were conducted lawfully.

With any form of review, whether you are talking about the Auditor General or security intelligence, at the end of the day you have to begin with a presumption of innocence. Until such time as there is evidence that people are breaking the law, that presumption of innocence must stand. That is part of the cordial, though not cozy, relationship the commissioner's officer has with the CSE.

Senator Lynch-Staunton: The only thing I can say, and you can deny it, is that you do not have, nor does any other supervising body, any capability to see that an intelligence agency anywhere conforms to the law. The nature of the beast of an intelligence agency is to seek out the information any way it can to prevent illegal activity taking place. We have seen examples of illegal activities taking place in order to get that information.

Mr. Lamer: Even the Auditor General does spot checks. The Auditor General cannot say, "I have checked all of the Government of Canada and I can assure you there is nothing wrong."

Senator Lynch-Staunton: She has not yet, and neither have her predecessors.

M. Lamer : Mon prédécesseur l'avait d'ailleurs dit dans l'un de ses rapports.

Le sénateur Lynch-Staunton : Et vous nous le confirmez ici?

M. Lamer : Oui. Il est impossible de vous donner la garantie qu'il n'y en a pas eu. Mais rien ne me permet d'affirmer qu'il y en a eues.

Le sénateur Lynch-Staunton : En effet, comment pourriez-vous en être sûr?

M. Lamer : Qui d'autre le pourrait?

Le sénateur Lynch-Staunton : Ces gens travaillent en secret et peut-être ne vous disent-ils pas tout. C'est la nature de la chose. C'est cela le renseignement. Ils ne vont pas nécessairement tout dire à ceux qui les dirigent. Je suis d'accord avec vous.

Mme Weeks : Ce ne sont pas des gens qu'on infiltre derrière les lignes ennemies sous couvert de l'obscurité. Ce sont des gens qui recueillent des renseignements de l'étranger. Nous avons examiné à fond leurs activités et leur échantillonnage est extrêmement efficace.

Ainsi, il y a quelques années, nous avions examiné les activités d'écoute du CST pendant tout un mois. Il nous a fallu un an pour revoir tout cela. Nous procédons à un échantillonnage très efficace qui nous permet de tirer des conclusions. Le commissaire l'a bien dit dans le rapport annuel de cette année-ci. Il a dit que, à en juger d'après les secteurs qu'il avait examinés, il pouvait donner l'assurance que dans les secteurs pour lesquels il y a un risque, il avait la conviction que les activités en question s'effectuaient dans le respect de la loi.

Peu importe l'examen auquel on se livre, qu'il s'agisse du vérificateur général ou du renseignement de sécurité, au bout du compte il faut toujours partir d'une présomption d'innocence. Tant et aussi longtemps qu'on n'a pas la preuve que quelqu'un a enfreint la loi, c'est la présomption d'innocence qui doit demeurer. Cela fait partie du rapport cordial, quoique pas vraiment intime, qui existe entre le bureau du commissaire et le CST.

Le sénateur Lynch-Staunton : La seule chose que je puisse vous dire, et que vous pouvez parfaitement réfuter, c'est que vous n'avez, pas plus qu'aucun organe de contrôle, aucun moyen de vérifier si un service de renseignement quelconque respecte bien la loi. La nature de la chose est que tout service de renseignement est là pour obtenir de l'information par tous les moyens possibles afin d'empêcher que ne soient commis des actes illégaux. Mais nous avons vu que parfois, des activités illégales étaient conduites pour pouvoir réunir ce genre d'information.

M. Lamer : Même la vérificatrice générale effectue des contrôles ponctuels. Elle ne peut pas dire qu'elle a contrôlé toutes les activités du gouvernement du Canada et qu'elle peut vous donner l'assurance que tout est kascher.

Le sénateur Lynch-Staunton : Elle ne l'a pas encore fait, pas plus d'ailleurs que ces prédécesseurs.

Mr. Lamer: You have to spot check and there has to be some confidence.

Senator Lynch-Staunton: I thought you would say that you could use more manpower and sophisticated equipment to provide us with the assurance that the coverage you are doing is such that our fears could be less forcibly presented the next time you come here. You seem to be satisfied with occasional spot checks, six people and two on occasion, when needed.

Mr. Lamer: There are more than two people on occasion.

Senator Lynch-Staunton: You said you hired two for a special review.

Mr. Lamer: That was recently.

Senator Joyal: I should like to come back to your opening statement, Mr. Lamer, where you mentioned privacy on the one hand and society's collective right to security on the other hand.

You have interpreted section 7 of the Charter on various occasions, and there is a corpus of doctrine of the right to security that any person is entitled to in Canada.

I have a reserve over the collective right to security. Under that heading, it is easy to bring in limits to the Charter of Rights because there would be an over-prevailing right, over and above the Charter, which is the collective right to security. Over and above that right, then Parliament would be allowed to take measures to maintain this collective right to security that supersedes the others.

I have the perception that the rights are individual, especially section 7. If there are limits to section 7, they go under section 1. Section 1 does not establish per se a right to collective security. It is a general clause. There are many implications if we sustain and contend that there is a collective right to security in the Charter or in the Constitution of Canada.

This has been an argument that has been used by witnesses who have appeared before us. Can you give us the benefit of your wisdom of the interpretation of the Charter in relation to the rights to security that people enjoy under section 7?

Mr. Lamer: I have never been involved in the definition of security of the person under section 7.

I will repeat three lines in my remarks. The issue involves on the one hand the democratic rights and freedoms of the individual, privacy being one of them, and on the other society's collective right to security. It is not the word "security" of section 7. We are talking about the Anti-terrorism Act and the kind of security that is put in jeopardy by terrorist activity. You are bringing in the Charter, but I do not think it is life, liberty and security of the person in that sense. I am talking about our security against terrorism. Both are essential values of an open and democratic society. They can be values without being entrenched, but they can be arguments under section 1.

M. Lamer : Il faut donc procéder à des contrôles aléatoires, et il faut aussi une certaine dose de confiance.

Le sénateur Lynch-Staunton : Je pensais que vous me diriez que vous souhaiteriez avoir davantage d'effectifs et du matériel plus perfectionné pour pouvoir ainsi nous donner l'assurance que vos contrôles sont tels que nous aurions pour notre part à faire valoir avec moins d'insistance nos craintes lors de votre prochaine comparution. Vous semblez vous contenter de ces contrôles ponctuels, d'un effectif de six personnes plus deux éventuellement, en cas de besoin.

M. Lamer : Il arrive qu'il y en ait plus de deux.

Le sénateur Lynch-Staunton : Vous avez dit que vous en engagiez deux pour certains types de vérifications.

M. Lamer : C'était un cas récent.

Le sénateur Joyal : Je voudrais revenir à ce que vous disiez au début, monsieur Lamer, lorsque vous opposiez d'une part le respect de la vie privée et d'autre part le droit collectif à la sécurité pour notre société.

Il vous est arrivé à plusieurs reprises d'interpréter l'article 7 de la Charte, et il existe une doctrine du droit à la sécurité pour quiconque au Canada.

S'agissant du droit collectif à la sécurité, j'aurais une réserve. À ce titre, il est facile d'imposer des limites à la Charte des droits parce qu'il y aurait ainsi un droit supérieur, supérieur à la Charte, en l'occurrence ce droit collectif à la sécurité. Et en plus de ce droit, le Parlement pourrait alors prendre des mesures pour préserver ce droit collectif à la sécurité qui est supérieur à tous les autres.

Moi j'ai l'idée que les droits sont quelque chose d'individuel, et en particulier ceux que confère l'article 7. S'il faut limiter l'article 7, alors revenons à l'article 1. L'article 1 n'établit pas en tant que tel un droit à la sécurité collective. C'est un article à caractère général. Dès lors que nous postulons que la Charte ou la Constitution prévoit un droit collectif à la sécurité, cela sous-tend beaucoup de choses.

Certains témoins que nous avons entendus ont d'ailleurs utilisé cet argument. Pouvez-vous nous éclairer de la sagesse de l'interprétation que vous faites de la Charte en ce qui concerne les droits à la sécurité garantis par l'article 7?

M. Lamer : Je n'ai jamais eu à définir la sécurité de la personne en vertu de l'article 7.

Je voudrais vous répéter trois lignes de mon exposé. Il s'agit ici d'une part des droits et libertés démocratiques de l'individu, le droit à la vie privée, entre autres, et d'autre part du droit collectif à la sécurité pour la société. Mais ce n'est pas le mot « sécurité » dont parle l'article 7. Nous parlons ici de la Loi antiterroriste et le genre de sécurité qui est mise en danger par les activités terroristes. Vous me parlez de la Charte, mais je ne pense pas qu'il s'agisse de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne dans ce sens-là. Moi je parle de notre sécurité par rapport au terrorisme. L'une comme l'autre sont des valeurs essentielles d'une société libre et démocratique. Il peut y avoir des valeurs qui

Security against terrorism can be an argument that will succeed or not succeed before the courts under section 1. I was not using the word "security" in the sense of section 7.

Senator Joyal: When we use the words "collective rights," we immediately think of rights under the Charter, such as the right to education and the rights of Aboriginal peoples as a people. You have written much on the subject.

Mr. Lamer: We have a collective obligation toward individuals. The dichotomy between individual rights and collective rights is sometimes misleading. I see society as a creation of the individual for the better protection of the individual's rights. There is a consensus of delegation to people like you to protect our individual rights. It is not a question of collective rights. In other words, a state that has rights is a fascist state.

Senator Joyal: The peace, order and good government clause charges the government to maintain a fair level of order and peace in society to ensure that individual rights can flourish. That is one way of approaching it, rather than in the context of the collective right to the security of society as a whole allowing the government to infringe and take initiatives that supersede individual Charter rights. I believe there is confusion between the words "collective right to security" and the vocabulary the Supreme Court has developed in interpreting the Charter.

Senator Jaffer: I know that we have run out of time. I have three technical questions. Perhaps we can submit them in writing and the answers can be sent to you, Madam Chairman.

The Chairman: Absolutely.

Senator Jaffer: Thank you.

The Chairman: Thank you, Commissioner Lamer and Ms. Weeks. I said at the beginning that the Communications Security Establishment has a certain mystique. After our discussions today, that mystery remains, to a degree. Perhaps one day there will be a movie about your activities, Commissioner. We will all be eager to see it.

Thank you for attending here.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, June 13, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:35 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

ne sont pas nécessairement enchâssées, mais on peut également présenter l'argument de l'article 1. La sécurité vis-à-vis du terrorisme peut être un argument qui pourra ou non avoir gain de cause devant les tribunaux en vertu de l'article 1. Mais je n'ai pas utilisé le mot « sécurité » au sens de l'article 7.

Le sénateur Joyal : Lorsque nous utilisons l'expression « droit collectif », nous pensons immédiatement aux droits garantis par la Charte comme le droit à l'éducation et le droit des peuples autochtones en tant que peuple. Vous avez beaucoup écrit sur la question.

M. Lamer : Nous avons une obligation collective à l'endroit de l'individu. La dichotomie entre les droits individuels et les droits collectifs induit parfois en erreur. Pour moi, la société est une créature de l'individu destinée à mieux protéger les droits individuels. La société est convenue de déléguer à des gens comme vous la responsabilité de protéger nos droits individuels. Ce n'est pas une question de droits collectifs. En d'autres termes, lorsqu'un État a des droits, cet État est fasciste.

Le sénateur Joyal : La disposition qui parle de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement impose au gouvernement de maintenir au sein de la société un niveau d'ordre et de paix suffisant pour que les droits individuels puissent s'y épanouir. C'est là une façon de voir les choses, plutôt que dans le contexte du droit collectif à la sécurité pour la société dans son ensemble qui permet au gouvernement de s'immiscer et de prendre des initiatives qui battent en brèche les droits individuels accordés par la Charte. Pour moi, il y a une certaine confusion entre l'expression « droit collectif à la sécurité » et le vocabulaire utilisé par la Cour suprême pour interpréter la Charte.

Le sénateur Jaffer : Je sais que nous sommes déjà au bout de notre temps, mais j'aurais trois questions techniques à poser. Je pourrais peut-être les soumettre par écrit et les réponses pourraient vous être transmises à vous, madame la présidente.

La présidente : Certainement.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie.

La présidente : Merci, commissaire Lamer, et merci à vous aussi madame Weeks. Comme je le disais au début, le Centre de la sécurité des télécommunications est entouré d'un certain mystère. Après nos discussions, le mystère demeure à peu près entier. Peut-être un jour tournera-t-on un film sur vos activités, monsieur le commissaire, et nous nous presserons tous pour aller le voir.

Je vous remercie d'être venu.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 13 juin 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 h 35, pour faire un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste, (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this is the twenty-ninth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of the committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington and Pennsylvania and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of that legislation within such a short time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation within the public. The work of this Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act represents our efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue we believe should be addressed and allow the results of our work to be made available to the government and the people of Canada. The House of Commons is also undergoing a similar study at this time.

So far the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts, as well as those involved in enforcement and intelligence gathering.

This afternoon we will be hearing from a very important sector of this study, the community groups, who will discuss how the act has affected them. We are fortunate to be joined by Riad Saloojee, Executive Director of the Canadian Council on American-Islamic Relations; Adam Esse, President of the Coalition of Muslim Organizations; Omar Alghabra, National President of the Canadian Arab Federation; and Khurram Awan of the Canadian Islamic Congress.

We are delighted to have you here and eager to hear your presentations. I would ask all of our colleagues and presenters to be as crisp as possible so we can have the maximum exchange of questions and answers. Having said that, I believe, Mr. Alghabra, you are ready to start. Thank you.

Mr. Omar Alghabra, National President, Canadian Arab Federation: Good afternoon, honourable senators. I am pleased to appear before you this afternoon to participate in this important discussion. The Canadian Arab Federation is a national umbrella organization that represents the Canadian Arab perspective on issues relating to public policy.

Over the last few years our role has become more important than ever. The Arab community is one of the fastest growing immigrant communities in Canada. The Canadian Arab

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, il s'agit de la vingt-neuvième fois que le Comité le Comité sénatorial spécial de la Loi antiterroriste siège pour entendre les témoins. Pour le bénéfice des téléspectateurs, j'explique le but des travaux de notre comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes menées à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement avait été prié d'accélérer l'étude de ce projet de loi, ce que nous avons accepté de faire. L'échéance fixée pour l'adoption du projet de loi était la mi-décembre 2001.

Toutefois, on avait fait remarquer qu'il était difficile d'évaluer à fond l'éventuel impact du projet de loi en si peu de temps. C'est pourquoi il avait été convenu qu'au bout de trois ans, le Parlement serait prié d'examiner les dispositions de la loi et son impact sur les Canadiens avec le bénéfice du recul et dans un climat émotionnellement moins chargé. Les travaux qu'effectue actuellement le Comité spécial représentent les efforts déployés par le Sénat pour assumer cette obligation. À la fin de l'examen, nous ferons rapport au Sénat et nous soulignerons tout point qu'il faudrait, à notre avis, régler. De plus, nous mettrons les résultats de nos travaux à la disposition du gouvernement et, bien sûr, du public canadien. Un examen analogue est en cours à la Chambre des communes.

Jusqu'ici, le comité a rencontré des ministres et des hauts fonctionnaires du gouvernement, des experts internationaux et nationaux qui lui ont parlé du contexte de la menace, des experts juridiques et des personnes qui travaillent à l'exécution de la loi et à la collecte de renseignements de sécurité.

Cet après-midi, nous recevons un groupe très important dans le cadre de cette étude. Nous entendrons des groupes communautaires qui discuteront de la façon dont la loi les a touchés. Nous sommes heureux d'accueillir M. Riad Saloojee, directeur administratif, Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada, M. Adam Esse, président de la Coalition of Muslim Organizations; M. Omar Alghabra, président national de la Fédération canado-arabe; et M. Khurram Awan du Canadian Islamic Congress.

Nous sommes heureux que vous soyez parmi nous et nous avons hâte d'entendre vos témoignages. Je demanderais à tous nos collègues et aux présentateurs d'être aussi brefs que possible, de sorte que nous puissions avoir une période de questions et de réponses d'une durée maximale. Cela étant dit, je crois que M. Alghabra est prêt à commencer. Merci.

M. Omar Alghabra, président national, Fédération canado-arabe : Bonjour, honorables sénateurs. Je suis heureux d'être ici cet après-midi pour participer à cette discussion importante. La Fédération canado-arabe est une organisation parapluie nationale qui représente le point de vue des Canadiens arabes sur des questions reliées à la politique publique.

Ces dernières années, notre rôle a pris plus d'importance que jamais. La collectivité arabe est l'une des collectivités d'immigrants qui croît le plus rapidement au Canada. La

Federation, or CAF, seeks to empower Canadian Arabs by giving them a voice in public affairs through working with government, civil society organizations, media and the private sector by promoting equality on human rights to all. As Canadians we are proud of our country's commitment to human rights and dignity, which is evidenced through its vibrant diversity and strong tradition of democratic governance and respect for the rule of law.

We are pleased to join our colleagues today in offering our insight and unique perspective to your committee. We, along with our colleagues, were here three years ago when the Senate reviewed this bill. At the time, we shared our concerns about the type of culture this act would generate and the consequences it would have on our communities. I am afraid that over the last three years the experiences we have seen have confirmed many of our fears. We are not here to complain or whine. Our objective today is to provide information and propose real and practical solutions to the flaws of the act. We have put forth a submission to this committee that reflects our community's experience and details our recommendations. I hope to be able to give you a flavour of our submission in the next few minutes.

The introduction of new security policies and the practices of security agencies have resulted in a chill amongst the Arab and Muslim communities, a chill that has alienated a significant portion of the Canadian population. Members of our communities are sometimes reluctant to participate in community and religious organizations and charitable causes because of fear that may unwittingly attract the scrutiny of state agents or, worse still, be charged for terrorism offences where they cannot defend themselves.

Many members of our communities are new Canadians who have come from countries where security agents have an unchecked authority and where citizens are warned against engaging in any form of civic participation. Now they are witnessing similar practices, where members of the community are being investigated and interrogated. Many are being asked about their political and religious beliefs. Some are arrested in secrecy without charge or access to evidence against them.

It is easy to understand why a profound chill is spreading. This chill is having a negative social and economic impact by alienating more than a million Canadians and thousands of immigrants and refugees. We cannot ignore the catastrophic permanent damage those policies have caused to the lives of many individuals. I point to the life of Maher Arar where unsubstantiated information has caused a tragedy. I comment on the arrest of more than 20 South Asians in Toronto because of a cultural misunderstanding and unfounded suspicions. I remind the committee of the five immigrants or refugees who are detained

Fédération canado-arabe ou FCA, cherche à donner aux Canadiens d'origine arabe une voix dans les affaires publiques grâce à une collaboration avec le gouvernement, les organisations de la société civile, les médias et les secteurs privés pour promouvoir l'égalité des droits de la personne pour tous. En tant que Canadiens, nous sommes fiers des engagements de notre pays vis-à-vis les droits de la personne et de la dignité comme en fait foi la diversité dynamique et une forte tradition de gouvernance démocratique et de respect de la règle de droit.

Nous sommes heureux de nous joindre à nos collègues aujourd'hui pour présenter à votre comité un point de vue particulier et unique. Nous nous sommes présentés devant vous il y a trois ans lorsque le Sénat a examiné le projet de loi. À cette époque, nous vous avons fait part de nos préoccupations concernant le type de culture que cette loi entraînerait et les conséquences qu'elle aurait pour nos collectivités. Je dois avouer que l'expérience des trois dernières années confirme plusieurs de nos craintes. Nous ne sommes pas ici pour nous plaindre ni nous lamenter. Notre objectif est plutôt de fournir de l'information et de proposer des solutions réelles et pratiques aux lacunes de la loi. Nous avons préparé un mémoire à l'intention de votre comité qui reflète l'expérience de notre collectivité et qui contient nos recommandations. Nous espérons être en mesure de vous donner un aperçu de notre mémoire au cours des minutes qui viennent.

L'entrée en vigueur de nouvelles politiques de sécurité et les pratiques des organismes de sécurité ont jeté un froid parmi les collectivités arabes et musulmanes, un froid qui a aliéné une portion importante de la population canadienne. Les membres de nos collectivités hésitent parfois à participer aux activités d'organisations communautaires et religieuses et aussi d'organismes de bienfaisance de peur d'attirer, bien malgré eux, l'attention des agents de l'État ou, pire encore, d'être accusés d'acte de terrorisme alors qu'ils ne peuvent se défendre.

Plusieurs membres de nos collectivités sont de nouveaux Canadiens qui viennent de pays où les agents de sécurité disposent d'une autorité non censurée et où les citoyens sont mis en garde contre toute participation à des actions civiques de quelle que nature que ce soit. Aujourd'hui, ils sont témoins de pratiques similaires où les membres de la collectivité font l'objet d'enquête et d'interrogation. Plusieurs de nos membres sont interrogés sur leurs allégeances politiques et leurs croyances religieuses et certains sont même arrêtés en secret, sans raison apparente et sans accès aux éléments de preuve qui les concernent.

Il est facile de comprendre pourquoi ce malaise profond se répand. Ce malaise a des effets négatifs aux plans social et économique parce qu'il aliène plus d'un million de Canadiens et des milliers d'immigrants et de réfugiés. Nous ne saurions ignorer les dommages catastrophiques permanents que ces politiques ont sur la vie de plusieurs personnes. J'en ai pour exemple la vie de Maher Arar victime d'une tragédie occasionnée par des renseignements non fondés. Je parle aussi de l'arrestation à Toronto de plus d'une vingtaine de personnes originaires d'Asie du Sud en raison d'une mésentente culturelle et de soupçons non

under security certificates for a total of 200 months combined without charge or bail and have rights each one of us takes for granted stripped away.

A CARE Canada study documenting incidents where individuals were harassed and intimidated will be under discussion later this afternoon. Many lives have been irreparably destroyed, careers terminated, families fractured and friends avoided.

Most security agents want to do the right thing, namely, to protect Canada and Canadians. The combination of public fear, racial ignorance, a handicapped judicial review process and agents' mindsets that are determined and self-absorbed has led to many major mistakes.

Our recommendations are founded on the principles of transparency, accountability and efficacy. I will outline them.

The first recommendation is building trust and credibility to ensure that our security agencies reflect the diversity of our communities and to engage Canadians in trust building and educational programs.

The second recommendation deals with oversight and accountability. Democracy functions well when the executive is transparent and accountable to its citizens. There is a need to empower an independent and security-cleared body to deal with complaints seriously and implement corrective actions when necessary.

The third recommendation is with respect to profiling. We appreciate that the government has no policy on record to engage in profiling, but we believe that there are some disturbing operational patterns that must be acknowledged. Our organization and others are willing to work with the government on a comprehensive analysis of this phenomenon. Let us put this issue to rest.

The fourth recommendation concerns legal reforms. CAF endorses the recommendations that were presented to you a few weeks earlier by the Canadian Muslim Lawyers Association.

Please take a few moments to read our recommendations in detail.

With us today is a group of credible representatives from the Arab and Muslim communities who unanimously agree there are many problems with the current culture of secrecy and cultural misunderstandings. Not only is it marginalizing and disproportionately targeting our communities, but it also entails the inefficient allocation of scarce resources.

fondés. Je rappelle à votre comité le cas des cinq immigrants ou réfugiés qui ont été détenus en vertu de certificats de sécurité pendant un total combiné de 200 mois, sans accusation ni cautionnement, des personnes qui ont été privées de droits que chacun d'entre nous tenons pour acquis.

Cet après-midi, votre comité examinera une étude de CARE Canada qui fait état d'incidents où des personnes ont été harcelées et intimidées. En l'occurrence, de nombreuses vies ont été irrémédiablement détruites, des carrières détruites, des familles brisées et des amis perdus.

La plupart des agents de sécurité veulent faire ce qui est bien, c'est-à-dire protéger le Canada et les Canadiens. La combinaison de peur publique, d'ignorance raciale, de processus d'examen judiciaire tronqué et d'intransigeance d'agents déterminés et très absorbés a entraîné de nombreuses erreurs graves.

Nos recommandations sont fondées sur des principes de transparence, de responsabilisation et d'efficacité. Je vous les énonce.

La première recommandation est de bâtir la confiance et la crédibilité pour faire en sorte que nos organismes de sécurité reflètent la diversité de nos collectivités et engagent les Canadiens dans un processus pour établir la confiance et créer des programmes d'éducation.

La deuxième recommandation concerne la surveillance et la responsabilisation. La démocratie fonctionne bien lorsque l'organe exécutif est transparent et qu'il rend des comptes à ces citoyens. Il faut donner à un organisme indépendant ayant une autorisation de sécurité les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des plaintes de manière sérieuse et pour prendre des mesures correctrices, s'il y a lieu.

La troisième recommandation concerne le profilage. Nous reconnaissons que le gouvernement n'a pas de politique qui le pousse à faire du profilage, mais nous estimons qu'il y a des modalités de fonctionnement troublantes dont il faut tenir compte. Notre organisation et d'autres organisations sont disposées à collaborer avec le gouvernement afin de mener une analyse complète de ce phénomène. Régions cette question une fois pour toute.

La quatrième recommandation concerne les réformes législatives. La FCA endosse les recommandations qui vous ont été faites il y a quelques semaines par la Canadian Muslim Lawyers Association.

Je vous prie de prendre quelques moments pour lire nos recommandations en détail.

Nous sommes accompagnés aujourd'hui d'un groupe de représentants crédibles des communautés arabes et musulmanes qui sont tous d'accord pour affirmer que la culture courante de secret et de méfiances culturelles est à l'origine de nombreux problèmes. Non seulement cette approche marginalise-t-elle et cible-t-elle nos collectivités de manière disproportionnée, mais elle suppose une mauvaise répartition de minces ressources.

This review is crucial. It is the last chance to correct this act. Ignoring our call for reform will do nothing to help alleviate the chill or alienation of many concerned Canadians.

Mr. Riad Saloojee, Executive Director, Canadian Council on American-Islamic Relations: We are a national grassroots Islamic advocacy organization. I would like to take a few minutes to give an overview of the survey we conducted because it is germane to the issue of the community's impact.

I have attached a survey called *A Presumption of Guilt: A National Survey on Security Visitations of Canadian Muslims* as an index to our brief.

As a background to the survey, for the last four years or so since September 11, 2001, the Muslim community has been speaking about operational tactics and methods used by the RCMP and CSIS that have been unacceptable, improper and suspect. Those narratives have been circulating among the Muslim community primarily as anecdotes. We have received a number of them and documented some of them, but we are not able to document a great number.

We decided to do a best-effort survey to get a window into exactly what was happening in the Arab and Muslim community regarding those sorts of tactics. We did a survey. We circulated surveys at mosques, Islamic centres, Muslim events and on-line, and we received about 467 responses. Eight per cent, or 37 individuals, were contacted by the RCMP, CSIS or the police. In those 37 individuals' responses, we noticed a number of troubling trends.

I should say at the outset that we think an 8 per cent hit rate is a significant number. If that were extrapolated into the general population of Canadian Muslims of 580,000, you are looking at 46,000 security visitations.

We think that 8 per cent is a conservative number. Most people are simply too scared to report abuses. Most people fear reprisals or harassment. Most people come from countries where one never reports such incidents.

Anti-discrimination experts know that the dark figures of under-reporting are extremely high. In hate crimes research, around 90 per cent are not reported. When these reports concern security officials, it is safe to say that the number will be a great deal higher.

Within the survey, of the 37 people who were visited, 62 per cent said they did not report the incident when it initially happened. One-half of those surveyed said they knew another Canadian Muslim who also received a visit. It is safe to say that the incidents are under-reported.

Cet examen est crucial. C'est la dernière chance que vous avez de corriger la loi. Si vous ignorez notre appel en vue de réformes, vous ne ferez rien pour atténuer l'aliénation de plusieurs Canadiens préoccupés.

M. Riad Saloojee, directeur exécutif, Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada : Nous sommes une association nationale de base populaire oeuvrant pour la défense des droits des Islamistes. J'aimerais prendre quelques minutes aujourd'hui pour vous donner un aperçu de l'enquête que nous avons menée parce qu'elle s'apparente à la question des répercussions pour la collectivité.

J'ai annexé un questionnaire intitulé *A Presumption of Guilt : A National Survey on Security Visitations of Canadian Muslims* à notre mémoire.

Pour situer l'enquête dans son contexte, disons qu'au cours des quatre années écoulées depuis les événements du 11 septembre 2001, la collectivité musulmane a parlé de tactiques opérationnelles et de méthodes utilisées par la GRC et le SCRS qui sont inacceptables, inappropriées et suspectes. Ces descriptions circulent au sein de la communauté musulmane principalement sous forme d'anecdotes. Nous en avons reçu un grand nombre et nous en avons gardé certaines, mais nous n'avons pu documenter nombre de ces cas.

Nous avons décidé de mener une enquête aussi large que possible de façon à obtenir une image aussi exacte que possible de ce qui se passe au sein de la collectivité arabe et musulmane concernant ce genre de tactiques. Nous avons donc distribué un questionnaire dans les mosquées, dans les centres islamiques, lors d'activités réunissant des musulmans et aussi en ligne et nous avons reçu environ 467 réponses. Huit pour cent ou 37 répondants, avaient été contactés par la GRC, le SCRS ou la police. Chez ces 37 répondants, nous avons constaté un certain nombre de tendances troublantes.

D'entrée de jeu, je devrais dire que nous estimons qu'un taux de visite de 8 p. 100 constitue un nombre important. Si on extrapole par rapport à la population totale de Musulmans canadiens, ils sont 580 000, on obtient 46 000 visites de sécurité.

Nous estimons que ce chiffre de 8 p. 100 est conservateur. La plupart des gens ont trop peur pour rendre compte des abus. La plupart des gens craignent les représailles ou le harcèlement. La plupart des gens viennent de pays où personne ne rapporte de tels incidents.

Les spécialistes de la lutte contre la discrimination savent que le nombre de cas qui ne sont pas rapportés est très élevé. Dans les recherches sur les crimes motivés par la haine, on note qu'environ 90 p. 100 des cas ne sont pas rapportés. Lorsque ces rapports concernent des responsables de la sécurité, il est probable que le nombre soit beaucoup plus élevé.

Sur les 37 répondants au questionnaire qui ont fait l'objet de visites, 62 p. 100 disent qu'ils n'ont pas rapporté l'incident lorsqu'il s'est produit. La moitié des personnes sondées ont dit qu'elles connaissaient un autre Musulman canadien qui avait fait l'objet d'une visite. On peut donc raisonnablement dire que les incidents sont sous-rapportés.

Even so, the survey shows that the security officials are focusing disproportionately on young Arab males. Fifty-four per cent of those contacted were Arab, but only 35 per cent of the total sample are Arab. Eighty-nine per cent are male and 63 per cent are between the ages of 18 and 35.

In terms of their experience in meeting with security officials, about 46 per cent of respondents said they felt harassed, anxious, fearful or nervous. Twenty-four percent felt discriminated against. One in four was visited at work, which is an alarming trend.

Within the 37 visited, I will name the eight trends that we found in terms of the improper or unacceptable operational tactics.

One trend is that in a number of cases individuals were actively discouraged from having a lawyer or a third party present. They were told there was no need for a lawyer or that lawyers cost too much, and "What do you have to fear if you want to have a lawyer present?"

The second trend is aggressive and threatening behaviour when individuals were reluctant to visit with officials. For example, people were told, "Buck up and be a good citizen. What do you have to hide?" There was one case where the security agent blocked the individual's entrance into his house.

In the third trend, there was one case where an individual was threatened with the use of the Anti-terrorism Act that he must speak, that he ought to speak and he may as well speak; otherwise, Bill C-36 could be leveraged to force him to speak.

The fourth trend was numerous visitations at work, one in four. About 10 people were visited at work. Those visitations were quite serious. In some cases, the officials spoke to the superiors of the person in question. In another case, they spoke to an individual while he was speaking with clients.

The fifth trend was intrusive and invasive questioning. We have noted in our brief that the definition of terrorism under C-36 includes religion and ideology. It is our submission that that definition legitimizes and encourages probing into an individual's personal beliefs, religion and ideology.

A number of questions that we documented in the survey asked: Do you practice your faith? How practising are you of your faith? Do you pray? Do you visit the mosque? What do you think about the war in Iraq?

The sixth trend was improper and inadequate documentation. There were numerous cases where, when individuals asked for documentation from the agents or officials, they received cards that were not official cards with very inadequate documentation. We have left out the names of the agents in our survey, for obvious reasons, but to give you an analogy, if the agent's name

Cela étant dit, le résultat du sondage indique que les responsables de la sécurité visent de manière disproportionnée les jeunes arabes. Cinquante-quatre pour cent de ceux qui avaient été contactés étaient des Arabes, mais seulement 35 p. 100 de l'échantillon total étaient des Arabes. Quatre-vingt-neuf pour cent sont des hommes et 63 p. 100 ont entre 18 et 35 ans.

Pour ce qui est de leur expérience de rencontre avec des responsables de la sécurité, environ 46 p. 100 des répondants disent qu'ils se sont sentis harcelés, anxieux, craintifs ou nerveux. Vingt-quatre pour cent ont eu l'impression que l'on faisait preuve de discrimination à leur endroit. Une personne sur quatre a été visitée au travail, ce qui constitue une tendance alarmante.

Sur les 37 personnes visitées, je vous dirai que nous avons observé huit tendances en ce qui a trait à des tactiques inappropriées ou inacceptables.

Dans plusieurs cas les personnes ont été activement dissuadées de recourir à un avocat ou de solliciter la présence d'une tierce partie. On leur a dit qu'il n'était pas nécessaire de communiquer avec un avocat ou que les avocats coûtaient beaucoup trop cher et aussi « Qu'avez-vous à craindre si vous souhaitez la présence d'un avocat? ».

La seconde tendance est un comportement agressif et menaçant lorsque les individus se montrent hésitants face à la visite d'agents. Par exemple, on a dit à ces personnes « Fermez-la et soyez de bons citoyens. Qu'avez-vous à cacher? » Il y a même un cas où l'agent de sécurité a empêché l'individu d'entrer dans sa demeure.

Pour ce qui est de la troisième tendance, il y a un cas où une personne a été menacée de l'application de la Loi antiterroriste afin qu'elle parle. On lui aurait qu'elle devait parler et qu'elle serait aussi bien de parler. Autrement, le projet de loi C-36 pourrait être invoqué pour l'obliger à parler.

La quatrième tendance observée est celle de nombreuses visites au lieu de travail, un cas sur quatre. Environ dix personnes ont fait l'objet de visites au travail. Ces visites étaient assez sérieuses. Dans certains cas, l'agent a parlé aux supérieurs de la personne en question. Dans un autre cas, les agents ont parlé à une personne pendant qu'elle était avec des clients.

La cinquième tendance est un questionnement intrusif et invasif. Nous avons noté dans notre mémoire que la définition de terrorisme en vertu du projet de loi C-36 inclut la religion et l'idéologie. Nous soutenons que cette définition légitimise et favorise l'examen des croyances personnelles, de la religion et de l'idéologie d'une personne.

Certaines des réponses documentées du questionnaire se lisent comme suit : pratiquez-vous votre foi? Comment la pratiquez-vous? Êtes-vous très pratiquant? Priez-vous? Visitez-vous la mosquée? Que pensez-vous de la guerre en Iraq?

La sixième tendance est la documentation inappropriée et inadéquate. Dans de nombreux cas, lorsque les personnes ont demandé des pièces d'identité aux agents ou aux fonctionnaires, on leur a montré des cartes qui n'étaient pas des cartes officielles, qui contenaient des renseignements inappropriés. Pour des raisons évidentes, nous n'avons pas donné le nom des agents

was Joe, for example, the card said something like Joe's Garage, or Joe's Automotive Repairs, with a name and a pager number. I will be more graphic. This is a direct analogy from a card we have. It has a picture of a car, for example. When the individual asked, "Is this your card," he said, "Well, we do not want to create fear in the community so this is the card we are giving you." There were cards, for example, where agents only had their first name written down. You do not even know if that is the name of the agent in question. Joe or Bob with a pager number makes it impossible to file formal complaints, as you can well imagine.

The seventh trend was soliciting people to become informants through intimidation. In one case, when the individual declined to become an informant, the agent proceeded to recite the names of that individual's children as well as other pieces of personal information in an attempt to intimidate that person to become an informant.

The last trend was a visitation of a minor. We have one case of 16-year-old who was visited at his home and then told not to tell his parents about the visit.

There is much more that can be said about these tactics, as well as the link between these tactics and the Anti-terrorism Act and security certificates, but I will leave that for questions. Thank you.

Mr. Adam Esse, President, Coalition of Muslim Organizations: Good afternoon. I will make a very short presentation, giving two or three examples.

COMO, which is the Coalition of Muslim Organizations, was formed right after September 11, and now includes 35 organizations. It is an umbrella organization. Since 9/11, we have done a number of surveys regarding bringing communities together and forming good relationships with the other communities. We have been relatively successful with the Sikh community, the Canadian Jewish Congress, the faith communities — and we have done good steps regarding relations of the Muslim community with the others.

When we come to Bill C-36 and the impact that it has had on the community, I myself being a coloured person, being Muslim, being imam, being an immigrant, being all of these kind of profiling segments, I have seen things that I cannot even myself explain to the people.

My own community, whether they are from Somalia or wherever, meets me every day at the Islamic centres, the mosque, the congregations we have or any form of meeting. When I was coming from the airport just now, the person who actually picked me up was another Canadian Muslim. When I told him I was coming here, he gave me his own negative experience regarding our own security agencies.

dans les réponses au questionnaire. Pour vous donner une analogie, si le nom de l'agent était Jean, par exemple, la carte pouvait se lire comme suit, Garage Jean ou Réparations d'automobiles Jean, suivi d'un nom et d'un numéro de téléavertisseur. Permettez-moi d'ajouter des détails. Il s'agit d'une analogie directe tirée d'une carte que nous avons obtenue. Cette carte porte la photo d'une voiture, par exemple. Lorsque la personne a demandé « Est-ce votre carte », on lui a répondu « Eh bien, nous ne voulons pas apeurer quiconque au sein de la collectivité, c'est pourquoi nous vous donnons cette carte ». Il y a eu des cartes, par exemple, où seul le prénom de l'agent avait été inscrit. Vous ne savez même pas s'il s'agit du nom de l'agent qui est devant vous. Avec un prénom comme Jean ou Robert suivi d'un numéro de téléavertisseur, il est à peu près impossible de déposer une plainte officielle, comme vous pouvez l'imaginer.

La septième tendance est la sollicitation de personnes pour qu'elles deviennent des informateurs, à la suite d'intimidation. Dans un cas, lorsque la personne a refusé de devenir informateur, l'agent a commencé à lui réciter les noms de ses enfants et à lui donner d'autres éléments d'information personnelle dans le but de l'intimider afin que la personne devienne un informateur.

La dernière tendance est une visite chez un mineur. Nous avons au moins un cas d'une personne de 16 ans qui a fait l'objet d'une visite à domicile et à qui on a dit de ne pas en parler à ses parents.

Nous pourrions dire bien d'autres choses au sujet de ces tactiques, et aussi établir un lien entre ces tactiques et la Loi antiterroriste et les certificats de sécurité, mais je vous laisserai poser les questions à ce sujet. Merci.

M. Adam Esse, président, Coalition of Muslim Organizations : Bonjour. Je vous ferai un exposé très bref, dans lequel je me contenterai de vous fournir deux ou trois exemples.

COMO, qui correspond à Coalition of Muslim Organizations, a été créé immédiatement après les événements du 11 septembre et comprend actuellement 35 organisations. Il s'agit d'un organisme parapluie. Depuis le 11 septembre, nous avons effectué un certain nombre de sondages en vue de rassembler les collectivités et d'établir de bons rapports avec d'autres collectivités. Nous avons connu un succès relatif avec la collectivité sikh, avec le Congrès juif canadien, des groupes confessionnels et nous avons fait de bons progrès en ce qui a trait aux relations entre la collectivité musulmane et d'autres collectivités.

En ce qui a trait au projet de loi C-36 et à ses répercussions sur la collectivité, je vous dirais qu'en tant qu'individu de couleur, musulman, imam, immigrant, bref tous ces éléments de profilage, j'ai vu des choses que moi-même je n'arrive pas à expliquer aux autres.

Les gens de ma propre collectivité, qu'ils viennent de Somalie ou d'ailleurs, me rencontrent à tous les jours dans des centres islamiques, à la mosquée et lors de réunions de toutes sortes. À mon arrivée à l'aéroport, il y a peu de temps, la personne qui est venue me chercher était un autre Musulman canadien. Lorsque je lui ai dit que je venais ici, cette personne m'a fait part de son expérience négative concernant nos propres agences de sécurité.

Last week, a businessman told me his brother came from United Arab Emirates. When he reached the airport, one of the officers searched him. Later on, after his brother waited at Pearson airport for three hours, he left. He then got a call from the officer who had searched him. The officer asked him to come to the airport and the person agreed and late in the evening went back to the airport. The businessman told me that the officer wanted to take him to one of the rooms to conduct an interview. The man asked the officer why and the officer replied that the interview would be about the brother's case. When the man said he knew nothing about his brothers supposed case the officer told him that he should cooperate with him. The man was terrified to the point that he could not even call a lawyer. The man said he would cooperate but did not understand what was going on. The man told me that he was threatened and forced to stay in the room for a number of hours during which time he did not know if his brother had been arrested or not.

The officer told the man that his brother owed money for charges against him and that the businessman would have to pay them. The man said he would pay for the charges although he did not know what they were for as he had been unable to speak to his brother.

He charged that, and he wrote the letter that his own company was charged, who was not part of that kind of business, whatever his brother had, right or wrong. That person told me that he is so scared that he is thinking of closing his business completely.

I have a second example. We made arrangement three weeks back with the Deputy Prime Minister of Canada, security agencies and officers including the Canada border service agents, RCMP and CSIS, and we brought around 100 Muslim community leaders in Canada.

One of the incidents leaders told us of an incident that occurred while CSIS visited one of the Muslim houses, and the husband was not there. His wife was there. They forced her to open the door. She did. Then what they said was that person was assaulted to the point that she cannot talk to her husband, to her mother, to her father. She was afraid for her life. She came and told to me things that I do not want to say here publicly.

The case now is in the hands of CSIS. This is an example of what is going on in the name of Bill C-36 and in the name of our security agencies. They have enough power to do whatever they want to do.

Finally, I would say that bill looks to me like a two-tier system for the Criminal Code of Canada. The Criminal Code of Canada will deal with regular Canadians, which has been here for the last 100 years. Canadian Muslims will be dealt with by Bill C-36. That is what it is. I said that to the Deputy Prime Minister.

One of the incidents I personally come across is from a friend of mine from Kenya recently, one and a half years ago. I told Ms. McLellan that person told me a group of people were travelling inland in Kenya. He saw a number of young white

La semaine dernière, un homme d'affaires m'a dit que son frère est venu des Émirats arabes unis. Un agent l'a fouillé à son arrivée à l'aéroport. Ce visiteur a quitté l'aéroport Pearson après une attente de trois heures. Plus tard, il a reçu un appel de l'agent qui l'avait fouillé. L'agent lui a demandé de revenir à l'aéroport et le visiteur a accepté et s'est rendu à l'aéroport vers la fin de la soirée. L'homme d'affaires m'a dit que l'agent voulait amener son frère dans une des salles pour une entrevue. Le visiteur a demandé à l'agent pour quelle raison il voulait faire cela et l'agent lui a répondu que l'entrevue concernait le cas de son frère. Lorsque le visiteur lui a répondu qu'il ne connaissait rien du dossier de son frère, l'agent lui a dit qu'il devrait coopérer avec lui. Le visiteur était terrifié à tel point qu'il n'a même pas pu appeler un avocat. Il a dit qu'il coopérerait mais il a ajouté ne pas comprendre ce qui se passait. Le visiteur a dit qu'il a été forcé de demeurer dans cette salle pendant plusieurs heures, sans savoir si son frère avait été arrêté ou non.

L'agent a dit à ce visiteur que son frère devait de l'argent en raison d'accusations qui avaient été portées contre lui et que l'homme d'affaires devrait payer. Le visiteur a dit qu'il paierait, sans pourtant savoir de quelles accusations il s'agissait parce qu'il n'avait pu parler à son frère.

Ce visiteur a dit qu'il avait écrit la lettre disant que sa propre compagnie avait été mise en accusation, qu'il n'était pas dans ce genre d'affaires, peu importe ce que son frère avait dit, en bien ou en mal. Cette personne a dit qu'elle était tellement craintive qu'elle songeait à fermer complètement son entreprise.

J'ai un deuxième exemple. Nous avons pris des arrangements il y a trois semaines avec la vice-première ministre du Canada, avec des agences de sécurité et avec des fonctionnaires, y compris des agents des services frontaliers du Canada, la GRC et le SCRS et nous avons fait venir une centaine de leaders de collectivités musulmanes au Canada.

Ces leaders nous ont parlé d'un incident qui s'est produit lorsque des agents du SCRS ont visité la maison d'un Musulman alors que le mari n'était pas à la maison. La femme a répondu. Ils l'ont obligée à ouvrir la porte, ce qu'elle a fait. On nous a raconté que la personne avait été intimidée au point où elle ne pouvait plus parler à son mari, ni à sa mère ni à son frère. Elle craignait pour sa vie. Elle est venue me voir pour me raconter des choses que je ne voudrais pas dire publiquement ici.

L'affaire est maintenant entre les mains du SCRS. Il s'agit là d'un exemple de ce qui se passe au nom du projet de loi C-36 et au nom de nos organismes de sécurité. Ces gens ont suffisamment de pouvoir pour faire ce qu'ils veulent.

Finalement, je vous dirais que le projet de loi me semble être un système à deux volets pour le Code criminel du Canada. Le Code criminel s'appliquera aux Canadiens réguliers, ce qui est le cas depuis 100 ans. Les Canadiens d'origine musulmane seront soumis au projet de loi C-36. C'est bien ce que j'ai dit. Et c'est ce que j'ai dit à la vice-première ministre.

Un des incidents auxquels j'ai été mêlé personnellement concerne un ami du Kenya et l'incident est survenu il y a environ un an et demi. J'ai raconté à Mme McLellan que cette personne m'avait dit qu'un groupe de personnes se déplaçaient à

people actually wearing Canadian T-shirts. He ran over to them and said, "How are you doing? I am Canadian too." One of them took him aside and said, "Are you really Canadian?" He said, "Yes, I am." He said, "You know what? We are not Canadians. We are from United States, but that is the only shirt we can hide ourselves under here." That day, I said that the superpowers of this world are hiding under our own T-shirts. I am not saying we should not have a very good relationship with the United States and with others, but under which shirt can we hide ourselves at the end of the day?

The information that the leaders of Canadian Muslims have from their communities is something that cannot be explained. It does not matter how many letters we write or how many examples we convey to you, unless you live with it, it is beyond your imagination.

What we are looking for is very simple. We want Canada to be safe for everyone. We want equality and fairness. We want to be given the opportunity to be regular Canadians who abide by the law of the land. We love this country, its people and its system.

Mr. Khurram Awan, Canadian Islamic Congress: I obtained my undergraduate degree in mathematics and business administration from the University of Waterloo. I am currently an LL.B. candidate at Osgoode Hall Law School in Toronto. I am a practising Muslim, 25 years old, and a member of a visible minority group.

The anti-terrorism legislation, in my view, makes me and other people like me an easy target for Canadian law enforcement agencies. The Canadian Islamic Congress represents the interests and concerns of thousands of Canadian Muslims, who draw from a variety of backgrounds, ethnicities and nationalities. Our community has been disproportionately impacted by a variety of legislative measures post-9/11, particularly the anti-terrorism legislation.

As this committee and the government begin to review these laws, we would like to draw your attention to some measures that are of particular concern to us.

We submit that the anti-terrorism laws represent a permanent and unnecessary expansion of state powers through the criminal law and other measures such as information gathering and information suppression powers. I want to point out that traditionally drastic measures in Canada have been permitted only in emergencies and have been limited in time. However, the changes introduced by this legislation represent permanent powers and changes.

The anti-terrorism legislation seems to indicate that we are in a state of permanent emergency. It is important to note that temporary, extraordinary powers, if needed, were and are still available under the Emergencies Act, although with more

l'intérieur du Kenya. La personne a vu un certain nombre de jeunes gens de race blanche qui portaient des t-shirts canadiens. Cette personne s'est approchée du groupe et a demandé « Comment allez-vous? Je suis aussi Canadien ». Un des jeunes l'a pris à part et lui a demandé « Êtes-vous vraiment Canadien? ». La personne lui a répondu « Oui, je suis Canadien ». Le jeune a dit « Vous savez quoi, nous ne sommes pas Canadiens. Nous venons des États-Unis, mais c'est le seul t-shirt qui nous permet de nous dissimuler ». Cette journée-là, j'ai dit que les superpuissances de ce monde se cachent sous nos t-shirts. Je ne dis pas que nous ne devrions pas avoir de bonnes relations avec les États-Unis et avec d'autres pays, mais sous quel t-shirt pourrions-nous nous cacher en bout de ligne?

Les renseignements que les leaders des Canadiens musulmans obtiennent de leurs collectivités est une chose qui ne s'explique pas. Peu importe le nombre de lettres que nous écrivons ou le nombre d'exemples que nous vous fournissons, ils vous paraîtront inimaginables à moins de vivre la situation.

Ce que nous recherchons est fort simple. Nous voulons que le Canada soit sûr pour tout le monde. Nous voulons l'équité et l'égalité. Nous voulons avoir l'occasion d'être des Canadiens tout à fait normaux qui respectent les lois du pays. Nous aimons ce pays, ses habitants et son système.

M. Khurram Awan, Canadian Islamic Congress : J'ai obtenu un diplôme de premier cycle en mathématiques et en administration des affaires de l'Université de Waterloo. Je suis actuellement candidat au diplôme de droit à la Osgoode Hall Law School, à Toronto. Je suis Musulman pratiquant, âgé de 25 ans et membre d'une minorité visible.

Selon moi, la Loi antiterroriste fait de moi et d'autres personnes comme moi des cibles faciles pour les autorités de police canadiennes. Le Canadian Islamic Congress représente les intérêts et les préoccupations de milliers de Canadiens musulmans d'origines, d'ethnicités et de nationalités diverses. Notre collectivité a été particulièrement touchée par une série de mesures législatives qui ont fait suite aux événements du mois de septembre, particulièrement la Loi antiterroriste.

Comme votre comité et le gouvernement commencent à examiner ces lois, nous aimerions attirer votre attention sur certaines des mesures qui nous préoccupent plus particulièrement.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste représente une expansion permanente et non nécessaire des pouvoirs de l'État par le biais du droit criminel et d'autres mesures comme la collecte d'information et les pouvoirs de suppression de l'information. Je tiens à vous signaler que, traditionnellement, des mesures draconiennes ont été autorisées uniquement en cas d'urgence et qu'elles ont été limitées dans le temps. Toutefois, les changements qui ont fait suite à cette législation visent des pouvoirs et des changements permanents.

La Loi antiterroriste semble indiquer que nous sommes dans un état d'urgence permanent. Il importe de noter que les pouvoirs temporaires et extraordinaires, s'ils sont nécessaires, ont été et demeurent toujours disponibles en vertu de la Loi sur les mesures

stringent review and control mechanisms, which provide for greater protection of rights. Further, the expansion of the criminal law remains unnecessary.

The cause of the World Trade Center attacks was a failure of intelligence and law enforcement, not a failure of the criminal law. The Criminal Code already contains sufficient powers to prosecute the perpetrators of 9/11. The offences of murder, manslaughter, hijacking conspiracy, being party to an offence, and harbouring were already present in the Criminal Code.

The criminal law response contained in the anti-terrorism legislation has resulted in a criminalization of political discourse and has in fact prevented a broader understanding of the underlying socio-political context of violent acts, which is essential to address the underlying causes of terrorism.

The expanded information gathering and suppression powers related to areas such as wiretapping, DNA tracking, and sharing of airline passenger information have undermined the privacy of ordinary Canadians, particularly members of our community who have withstood the worst of surveillance measures under this legislation.

The power to suppress information at trial could lead to serious miscarriages of justice as the accused is potentially denied a full and fair defence, a right that is protected by section 11 of the Charter of Rights and Freedoms. We note that the information and privacy laws of Canada already contain provisions to suppress sensitive information, although with greater scope for judicial oversight.

I would like to note that the historical experience in Canada has shown that permanent powers and unnecessary powers are in contexts that were not originally intended. For example, the War Measures Act, passed in 1914 and enacted during World War I was used during the October Crisis of 1970 in Quebec. There is also the danger that in future crises the government will demand even greater powers than the ones that already exist.

We submit that the changes made by the anti-terrorism legislation are incompatible with fundamental criminal law principles. Basic criminal law principles include the ideas that the offence must contain a meaningful prohibited act; that the accused must possess intent in relation to the prohibited act; that the offence is fairly labelled; and that the punishment awarded is proportional to the wrong in question. Many measures in the anti-terrorism legislation violate these principles. For example, paragraph (d) of the definition of terrorism provided in the Criminal Code does not require intent in relation to prohibited consequences. Overbreadth in paragraph (e) of the definition

d'urgence, bien qu'assortis de mesures d'examen et de contrôle plus rigoureux, qui offrent une plus grande protection des droits. De plus, l'expansion du droit criminel n'est pas nécessaire.

L'attaque qui a été menée contre le World Trade Center est le résultat d'un manque de renseignements et de mauvaises communications entre les autorités policières, et non une lacune du droit criminel. Le Code criminel contient déjà suffisamment de pouvoirs pour porter des accusations contre les personnes qui ont perpétré les incidents du mois de septembre. Le Code criminel prévoit déjà la possibilité de porter des accusations de meurtre, d'homicide involontaire, de conspiration pour commettre un acte de piraterie aérienne, d'être partie à la commission d'une offense et d'hébergement.

La réponse de droit criminel contenue dans la Loi antiterroriste a entraîné la criminalisation de discours politiques et empêche une meilleure diffusion du contexte sociopolitique qui est sous-jacent aux actes de violence, élément essentiel pour aborder les causes sous-jacentes du terrorisme.

L'accroissement des pouvoirs de collecte de renseignements et de suppression de l'information se rapporte à des secteurs comme l'écoute électronique, le dépistage de l'ADN et le partage de renseignements sur les passagers des lignes aériennes ont affecté la vie privée de citoyens ordinaires, particulièrement des membres de notre collectivité qui ont fait l'objet des pires mesures de surveillance en vertu de cette législation.

Le pouvoir de supprimer de l'information lors de procès pourrait entraîner de graves erreurs de justice étant donné que l'accusé peut être privé d'une défense entière et juste, un droit qui est préservé en vertu de l'article 11 de la Charte des droits et libertés. Nous avons noté que les lois régissant l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels au Canada contiennent déjà une disposition visant à supprimer l'accès aux renseignements de nature délicate, bien qu'il y ait là une portée plus grande pour éviter les erreurs judiciaires.

Je tiens à noter que l'expérience historique au Canada a montré que des pouvoirs permanents et des pouvoirs non nécessaires se situent dans des contextes qui n'étaient pas prévus à l'origine. Par exemple, la Loi sur les mesures de guerre, adoptée en 1914 et mise en œuvre au cours de la Première Guerre mondiale, a servi au cours de la Crise d'octobre de 1970 au Québec. Il faut également craindre que lors de crises futures, le gouvernement demandera des pouvoirs encore plus grands que ceux qui existent déjà.

Nous soumettons que les changements qui découlent de la Loi antiterroriste sont incompatibles avec les principes fondamentaux du droit criminel. Ces principes de base comprennent la notion voulant que l'infraction fasse référence à un acte interdit, que l'accusé ait une intention relativement à l'acte prohibé, que l'infraction soit définie de manière appropriée et que la peine imposée soit proportionnelle au tort en question. Plusieurs des mesures de la Loi antiterroriste violent ces principes. Par exemple, l'alinéa d) de la définition d'infraction de terrorisme qui se trouve dans le Code criminel n'exige pas d'intention relativement aux conséquences interdites. La portée

could still implicate anti-globalization protestors and strikes, despite the amendments that were made prior to the enactment of this legislation.

The risk of disproportionate punishment is very real. For example, the participating and facilitating offences are committed even though the activity in question is not carried out and the accused is unaware of the specific nature of the act to be committed. Further, this legislation provides for harsh and consecutive sentences.

From a procedural criminal law perspective, we are particularly concerned about the continued existence of the investigative hearing and preventive arrest powers. The power of the police to arrest persons without warrant on mere suspicion of terrorism-related activity is overbroad and unnecessary, given that the police already possess broad powers to collect information from suspects.

The power to extend the detention of individuals arrested without warrant for 48-hour periods indefinitely represents an exceptional surpassing of traditional criminal law procedures.

We submit that the anti-terrorism legislation infringes fundamental rule of law principles that are also enshrined in our Constitution. Themes of secrecy and confidentiality surround the anti-terrorism legislation, contrary to administrative law principles such as transparency, accountability, fairness and due process.

The Solicitor General can deregister charities or prevent their registration by simply issuing a certificate. Appeal rights are minimal. The Federal Court reviews the opinion of the Solicitor General for reasonableness and not for correctness. Also, the court can withhold evidence from the accused, so effectively a charity may have its registration revoked without a proper examination of the evidence and allegations against it. Under the certificate model, no public record of the issuance of the certificate is maintained.

The assumption underlying the anti-terrorism legislation seems to be that procedural safeguards are luxuries that the government can ignore in times of emergency, which in this case seems to be permanent. The problem with this assumption is that it is wrong. Rights are most threatened in crisis situations and that is when procedural safeguards must be applied most stringently. A significant rule of law infringement occurs through the overbroad and vague definitions which are prevalent throughout this legislation. The definition of terrorism is broad enough to cover legitimate resistance such as that of the African National Congress against apartheid.

Vagueness allows for excessive discretion for law enforcement and blurs the division of powers between the various branches of government. For instance, the Attorney General's certification powers mean that he or she decides what conduct is punishable

excessive of l'alinéa e) de la définition pourrait tout de même viser des protestataires contre la mondialisation et des grévistes, malgré les modifications qui ont été apportées avant l'entrée en vigueur de cette législation.

Les risques d'une peine disproportionnée sont très réels. Par exemple, le fait de participer à la commission d'une infraction ou d'en faciliter la commission y sont inscrits bien que l'activité en question ne soit pas menée et que l'accusé puisse être tout à fait ignorant de la nature spécifique de l'acte à commettre. De plus, cette législation prévoit des sentences rigoureuses et des peines consécutives.

Du point de vue du droit criminel procédural, nous sommes particulièrement préoccupés par le maintien de l'investigation et des pouvoirs d'arrestation à titre préventif. Le pouvoir des policiers d'arrêter des personnes sans mandat, sur simple soupçon d'activités reliées au terrorisme est trop large et non nécessaire, compte tenu que les policiers ont déjà des pouvoirs étendus pour recueillir de l'information auprès de suspects.

Le pouvoir de prolonger la période de détention d'une personne arrêtée sans mandat, qui passerait de 48 heures à une période indéfinie, représente un dépassement exceptionnel des procédures de droit criminel traditionnelles.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste empiète sur la règle fondamentale des principes de droit qui sont également enchâssés dans notre Constitution. Les thèmes de secret et de confidentialité abondent en matière de la Loi antiterroriste et sont contraires aux principes de droit administratif comme la transparence, la responsabilisation, l'équité et l'application régulière de la loi.

Le solliciteur général peut annuler l'enregistrement d'organismes de bienfaisance ou empêcher leur enregistrement en émettant simplement un certificat. Les droits d'appel sont minimes. La Cour fédérale examine les options du Solliciteur général du point de vue de la raisonnable des mesures prises et non pas du point de vue de la rectitude. De même, le tribunal peut empêcher l'accusé d'accéder à des éléments de preuve de telle sorte que l'enregistrement d'un organisme de charité puisse être révoqué sans examen approprié des preuves et des allégations. En vertu du modèle de certificat, aucun document public de l'émission du certificat n'est tenu.

L'hypothèse qui sous-tend la Loi antiterroriste semble être que les garanties de procédure sont un luxe que le gouvernement peut se permettre d'ignorer en temps d'urgence, ce qui, dans le cas qui nous intéresse, semble être permanent. Le problème, c'est que cette hypothèse est erronée. Les droits sont l'élément le plus menacé en situation de crise et c'est à ce moment que les garanties procédurales doivent être appliquées avec le plus de rigueur. Une transgression importante d'une règle de droit survient lorsque la législation comporte des définitions trop générales et trop vagues. La définition de terrorisme est suffisamment large pour couvrir des cas de résistance légitime comme celle du Congrès national africain contre l'apartheid.

Le caractère vague autorise une discrétion excessive du côté des autorités de police et estompe la répartition des pouvoirs entre les diverses directions du gouvernement. Par exemple, le pouvoir du solliciteur général d'émettre des certificats signifie qu'il décide

and who is guilty of an offence. The vagueness in the law results in a lack of fair notice to citizens, particularly in our community, as to what activities are prohibited and what activities may fall within the scope of terrorism offences.

We submit that the anti-terrorism legislation remains incompatible with democratic values. The complex nature of this legislation means that it is impossible for the ordinary person to understand all of its implications. The short time frame in which this bill was passed indicates that there was little meaningful public participation in the measures introduced. The message was that Canadians and Canadian Muslims should trust the government, while official authorities defined acceptable levels of reversals to rights and liberties with only some meaningful public consultation.

As we review this legislation, there is a need for a participative and inclusive discussion of our security needs and the means used to achieve those needs.

We submit that the anti-terrorism legislation violates Charter values, including equality rights. In our view, ethnic and racial profiling has definitely occurred in the implementation of the anti-terrorism legislation. The legislation has had a disproportionate impact on Muslim, Arabs, South Asians and charities serving these groups.

The problem with ethnic profiling is that it is difficult to detect and to prove because it manifests itself in the subjective opinions of law enforcement. There is also a lack of reliable statistics to prove the extent to which it exists.

The negative consequences of ethnic and racial profiling in the Muslim community include stereotyping, stigmatizing, racism and unbalanced media coverage. Examples that we see through contact with our community include, discrimination in employment and the workplace, special attention at airports, and a negative impact on freedom of association and expression. I note that section 15 of the Charter protects equality rights, including the right not to be discriminated against on the basis of race or ethnicity.

The anti-terrorism legislation violates Charter equality rights, and many other Charter rights and values are implicated in the measures under this legislation and I touched upon them in other sections of my presentation.

We submit that the anti-terrorism legislation has had a negative impact on multiculturalism and conceptions of citizenship in this country. Ethnic profiling and targeting under the anti-terrorism legislation has endangered the sense of well-being of members of minority groups such as Muslims, Arabs and South Asians. The differential and unequal treatment of these

quel type de conduite est punissable et qui est coupable d'une infraction. Le caractère vague de la loi entraîne l'absence de préavis équitable à l'endroit des citoyens, particulièrement ceux de notre collectivité relativement aux activités qui sont interdites et aux activités qui peuvent faire partie des infractions relatives au terrorisme.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste est incompatible avec les valeurs démocratiques. La nature complexe de ce projet de loi signifie qu'il est impossible pour une personne ordinaire d'en comprendre toutes les répercussions. La rapidité avec laquelle ce projet de loi a été adopté indique qu'il y avait peu de participation significative du public relativement aux mesures adoptées. Le message était que les Canadiens et les Canadiens de religion musulmane devraient faire confiance au gouvernement, tandis que les autorités définissaient des niveaux acceptables de renversement des droits et des libertés, avec peu de consultations publiques.

Pendant l'examen de cette législation, il est nécessaire qu'il y ait une discussion participative et inclusive de nos besoins de sécurité et des moyens pour y répondre.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste viole les valeurs inscrites dans la Charte, y compris le droit à l'égalité. À notre avis, il y a eu profilage ethnique et racial dans le cadre de la mise en application de la Loi antiterroriste. Cette législation a eu des répercussions disproportionnées sur les Musulmans, les Arabes, les Sud-Asiatiques et aussi sur les organismes de bienfaisance qui desservent ces groupes.

Le problème du profilage ethnique est qu'il est difficile à détecter et à prouver parce qu'il ne se manifeste que par des opinions subjectives des autorités de police. Il y a également un manque de données statistiques fiables pour prouver l'ampleur de ce phénomène.

Les conséquences négatives du profilage ethnique et racial au sein de la collectivité musulmane incluent le stéréotypage, la stigmatisation, le racisme et la couverture médiatique déséquilibrée. Les exemples que nous pouvons observer grâce à nos contacts avec la collectivité comprennent la discrimination en matière d'emploi et en milieu de travail, la tension particulière dans les aéroports et des conséquences négatives sur la liberté d'association et d'expression. Je note que l'article 15 de la Charte protège l'égalité des droits, y compris le droit de ne pas faire l'objet de discrimination sur la base de la race ou de l'origine ethnique.

La Loi antiterroriste viole les droits à l'égalité de la Charte, et plusieurs autres droits et valeurs qui sont garantis en vertu de la loi sont touchés par les mesures prévues par la législation. J'en ai d'ailleurs parlé dans d'autres aspects de ma présentation.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste a eu des effets négatifs sur le multiculturalisme et sur les conceptions de la citoyenneté dans notre pays. Le profilage ethnique et le ciblage en vertu de la Loi antiterroriste ont mis en péril le sentiment de bien-être des membres de groupes minoritaires comme les Musulmans, les Arabes et les Sud-Asiatiques. Le traitement différent et inégal

groups in the implementation of this law is legitimated by this legislation and results in the negative impact on the multicultural fabric of Canadian society.

I submit that this legislation has had a negative impact on property rights and charitable fundraising. The legislation provides powers to freeze seize and forfeit property that has been or might be directed towards terrorist activities. The problem, however, lies in the vague definitions and criteria based on which property may be seized. Criminal liability is possible even if connection to terrorist activity is remote or uncertain.

The law also provides minimal procedural protections for charities, although many vulnerable persons and groups depend on them. The inherent risk in working overseas and in areas of conflict where it is often inevitable that some assistance will find its way to unintended persons or groups is completely ignored.

We submit that the anti-terrorism legislation has had a negative impact on several liberties. Due to time constraints, I will not get into that.

I will conclude with a number of recommendations. First, we recommend that changes made to the laws of Canada by the anti-terrorism legislation should be completely reversed. Second, and alternatively, we submit that a sunset provision should be extended to the whole of the legislation rather than just the investigatory hearing and preventive arrest powers. Third, with or without a sunset provision on the whole legislation, a central independent oversight body must be created to monitor the implementation of the anti-terrorism legislation, including maintaining statistics on the number of times that the law is used and the extent of ethnic profiling under it. Fourth, greater procedural protections must be introduced for charities, property rights and individuals accused of terrorism-related offences. Finally, this legislation is suffering from vague and overbroad definitions that must be amended to provide more explicit criteria for terrorism-related offences.

Senator Jaffer: Thank you for coming. We all know that we live in the best country in the world. I know of all your organizations and know that you will do much work in integrating communities into this great country. This is our country. I am among those who will tell you that the security services for the most part, CSIS and the RCMP, work to protect all of us.

When the Minister of Justice was here, he talked about a culture of prevention. When I hear from you, I hear about a culture of intimidation.

It would be useful for us to hear from you how the security forces can work with us so that we can ensure that they get the information they need to protect all of us.

accordé à ces groupes dans le cadre de la mise en oeuvre de cette loi est légitimé par cette législation et a des répercussions négatives sur le tissu multiculturel de la société canadienne.

Je soumets que cette législation a eu des répercussions négatives sur le droit à la propriété et sur les campagnes de financement des organismes de bienfaisance. La législation autorise le gel, la saisie et la confiscation de biens qui ont été ou qui ont pu être affectés à des actes de terrorisme. Toutefois, le problème est que les définitions sont vagues et que les critères suivant lesquels les biens peuvent être saisis sont également vagues. La responsabilité criminelle demeure une possibilité même si le lien avec des activités terroristes est éloigné ou même incertain.

La loi prévoit également une protection procédurale minimale pour les organismes de charité, bien que plusieurs personnes et groupes vulnérables comptent sur ces éléments. La législation ne tient absolument pas compte du risque inhérent à travailler outre-mer et dans des régions qui sont caractérisées par un conflit, là où il est souvent inévitable qu'une partie de l'aide se retrouve chez des personnes ou chez des groupes qui n'étaient pas visés.

Nous soumettons que la Loi antiterroriste a eu des répercussions négatives sur plusieurs libertés. Je n'entrerai pas dans ce sujet, étant donné les contraintes de temps.

Je conclurai avec un certain nombre de recommandations. Premièrement, nous recommandons que les changements qui ont été apportés aux lois du Canada en raison de la Loi antiterroriste soient entièrement abolis. Deuxièmement, et comme solution de remplacement, nous soumettons qu'une disposition crépusculaire devrait s'appliquer à l'ensemble de la législation plutôt qu'aux investigations et aux pouvoirs d'arrestation à titre préventif. Troisièmement, peu importe qu'il y ait ou non une disposition crépusculaire applicable à l'ensemble de la législation, un organisme de surveillance indépendant doit être créé pour surveiller la mise en oeuvre de la Loi antiterroriste, y compris la tenue de données statistiques sur le nombre de fois où la loi est utilisée et l'ampleur du profilage ethnique qui a lieu en vertu de cette loi. Quatrièmement, il faudrait de meilleures protections procédurales pour les organismes de charité, les droits à la propriété et pour les personnes qui sont accusées d'infractions liées au terrorisme. Enfin, cette législation souffre de définitions vagues et trop larges qui doivent être modifiées afin d'adopter des critères plus explicites pour les infractions liées au terrorisme.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie d'être venu. Nous savons tous que vous vivez dans le meilleur pays au monde. Nous connaissons toutes vos organisations et nous savons que vous ferez beaucoup pour l'intégration de ces collectivités dans notre grand pays. Il s'agit de notre pays. Je fais partie de ceux qui vous diront que les services de sécurité, que ce soit le SCRS ou la GRC, travaillent à notre protection à tous.

Lorsque le ministre de la Justice a témoigné devant nous, il a parlé d'une culture de prévention. Quand je vous entends parler, j'entends parler d'une culture d'intimidation.

Il nous serait utile de vous entendre dire en quoi les forces de sécurité peuvent travailler avec nous afin de qu'elles obtiennent l'information requise pour nous protéger tous.

You all have experiences of how not to work, how not to intimidate the community, but I am sure you have some positive recommendations for the committee.

If the security bodies do not work with us, they will not get the information they need to protect us. I am sure the committee would like to hear from you on that point.

You will have heard of the famous round table that is supposed to solve all our problems. It would be useful to hear what you think of the mandate of the round table and also how you think we can improve on the mandate and the workings of the round table. I would like an answer from all four of you.

Mr. Alghabra: Our purpose is to offer real and positive contributions to how we can, in our opinion, correct the flaws in the current security culture. We all agree with you that our security agents are working hard to protect all of us. Our intent is to help and work with them to do that effectively, while protecting everyone's rights and dignities.

In our submission, the first recommendation is trust and real security. Real security can only happen when there is an integrated effort that includes all Canadians. We have four specific items that talk about working with security agents. First, national security agencies and bureaucracies should be diversified by hiring qualified Arabs and Muslims as staff and policy makers. Second, engage in meaningful input, advice and direct participation from Arabs and Muslims on national security policy and law. Third, design robust training programs for intelligence and national security staff based on dialogue with communities and substantive education. Finally, rectify mistakes committed through national security investigations and the national security systems. An example is the financial tracking notices when individuals who are under suspicion are sometimes listed on a FINTRAC notice where banks and other financial institutions are notified of those individuals. Basically, that individual's right to access mortgages, line of credit, or to do business transactions has almost gone out the window, because he or she is now viewed as a potential terrorist. We need to reassure Canadians who have mistakenly fallen into that trap. We need to acknowledge those mistakes and somehow fix those problems.

There needs to be a concerted effort or an outreach to include Canadians to reflect the diversity of Canada and to enable our communities to be part of the process.

I assure you that Canadian Arabs and Muslims are very concerned about the security of Canada. I would dare to say, that they have been most impacted by terrorist acts like September 11

Vous avez tous une expérience de ce qu'il ne faut pas faire, de la façon de ne pas intimider la collectivité, mais je suis sûre que vous avez aussi des recommandations positives à formuler à notre comité.

Si les organismes de sécurité ne collaborent pas avec nous, ils ne pourront obtenir l'information nécessaire pour nous protéger. Je suis assurée que notre comité aimerait vous entendre sur cet aspect particulier.

Vous aurez sûrement entendu parler de la fameuse Table ronde transculturelle qui était censée régler tous nos problèmes. Il serait utile d'entendre ce que vous avez à dire au sujet du mandat de cette Table ronde et aussi sur la façon dont vous pensez que nous pourrions améliorer le mandat et les délibérations de cette Table ronde. J'aimerais obtenir une réponse de vous quatre.

M. Alghabra : Notre but est de vous apporter contribution réelle et positive sur la façon dont vous pouvez, selon nous, corriger les lacunes de la culture de sécurité actuelle. Nous convenons tous avec vous que nos agents de sécurité travaillent très fort à nous protéger tous. Notre intention est de les aider et de travailler avec eux afin qu'ils puissent le faire de manière efficace tout en protégeant les droits et la dignité de tout le monde.

Notre première recommandation concerne la confiance et la sécurité réelle. La sécurité réelle ne peut survenir que s'il y a un effort intégré qui inclut tous les Canadiens. Nous mentionnons quatre éléments spécifiques qui concernent la collaboration avec les agents de sécurité. Premièrement, les organismes de sécurité nationale et les bureaucraties devraient se diversifier en recrutant des Arabes et des Musulmans qualifiés au sein de leur personnel et à des postes de technocrate. Deuxièmement, il faudrait s'engager dans la recherche d'un apport et de conseils significatifs et dans la participation directe des Arabes et des Musulmans à la politique et à la législation sur la sécurité nationale. Troisièmement, il faudrait concevoir de solides programmes de formation pour le personnel du renseignement et de la sécurité nationale, basés sur un dialogue avec les collectivités et sur l'éducation. Finalement, il faudrait corriger les erreurs commises dans le cadre d'investigations de sécurité nationale et de systèmes de sécurité nationale. Un exemple est le suivi financier qui s'installe lorsque des personnes qui sont soupçonnées sont parfois inscrites sur un avis FINTRAC chaque fois que les banques ou d'autres établissements financiers sont avisés au sujet de ces personnes. Essentiellement, il semble que les droits d'une personne de demander une hypothèque, une ligne de crédit ou de faire des transactions commerciales ont presque été abandonnés parce que la personne est considérée comme un terroriste potentiel. Nous devons rassurer les Canadiens qui sont tombés dans ce piège par mégarde. Nous devons reconnaître ces erreurs et trouver une façon de corriger les problèmes.

Il doit y avoir un effort concerté ou une mobilisation de manière à inclure les Canadiens et ainsi refléter la diversité du Canada et permettre à nos collectivités de faire partie du processus.

Je puis vous assurer que les Canadiens arabes et musulmans sont très préoccupés par la sécurité du Canada. J'irais jusqu'à dire qu'ils ont été les plus touchés par les actes terroristes comme celui

because not only, as Canadians, are we concerned about our own safety, but also we are concerned about the ramifications and the consequences that have ensued after the incident of such magnitude, where Muslims and Arabs have been profiled and viewed under suspicion. This process needs to start somewhere and it needs to be positive and inclusive.

As to the second question, my understanding is that the cross-cultural round table will be a committee that debates, discusses and offers information to the minister on what is perceived to be the impact of any kind of security legislation that the government is thinking of enacting, its policies or the ways in which it wishes to proceed.

We had some concerns about the selection of the cross-cultural round table. We are sure that all of the individuals who have been selected are capable individuals, but very few of them seem to demonstrate in their published resumes that they have worked extensively on the issues of community involvement and security impact on those communities. Our organization has recommended names and we hope that will play a significant role and that the individuals with the cross-cultural round table will also consult with others.

Mr. Esse: The first objective is to build bridges. We are here to take an initiative on that issue. As I stated in my opening remarks, we invited more than a hundred Muslim community leaders in GTA, and all the security agencies, as well as the Deputy Prime Minister of Canada, Anne McLellan. All of them were there, and we had more than four hours of discussion. Our aim was to discuss opening a dialogue and building bridges.

All of them, both sides, from the leaders of the Muslim community to the officials of Canadian security agencies, all of them admire, admit and even praise the system. They say, "This is what we want you to do, and we have to continue." That should not be the first. It was kind of unique at the beginning, but we want actually to continue these gatherings and meetings.

Number two, we should have ongoing dialogue. It should not be one or two or three times, it must be continuing dialogue. We need to have honest and transparent activity as well as trust for each other.

The problem we have these days is that all Muslims feel labelled as terrorists. A person should be able to work with security. We absolutely believe they are working for the betterment of our people and for our security, and we praise that, but that must happen in the proper way. I could believe in this and be ready to support them and actually make their job very easy, but if they suspect me and my own people, how will everyone feel? I am asking you. If you try to assist but you feel the person, the security agent, already believes in the back of his or her mind that you are a terrorist, what can you do? You are going to defend yourself. That is the only way it will happen.

du 11 septembre. Non seulement parce que, à titre de Canadiens, nous sommes préoccupés de notre propre sécurité, mais aussi parce que nous sommes préoccupés par les ramifications et les conséquences qui ont fait suite à cet événement d'une ampleur telle que les Musulmans et les Arabes ont fait l'objet de profilage et qu'ils sont considérés avec suspicion. Ce processus doit commencer quelque part et il faut qu'il soit positif et inclusif.

Quant à la deuxième question, je crois comprendre que la Table ronde transculturelle sera un comité chargé de débattre de la question et d'offrir de l'information au ministre sur ce qui est perçu comme étant les conséquences de toutes sortes de législation sur la sécurité que le gouvernement songe à adopter, ses politiques ou sur la façon dont il entend procéder.

Nous avons eu certaines réserves lors de la sélection des membres de cette Table ronde interculturelle. Nous sommes assurés que toutes les personnes qui ont été choisies sont des personnes compétentes, mais fort peu d'entre elles ont démontré dans leur curriculum vitae qu'elles avaient longuement travaillé sur des questions d'engagement communautaire et de répercussions de la sécurité sur ces collectivités. Notre organisation a recommandé des noms et nous espérons que cela pourra jouer un rôle important et que les personnes autour de la table ronde consulteront également d'autres personnes.

M. Esse : Le premier objectif est d'établir des ponts. Nous sommes ici pour prendre l'initiative en la matière. Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous avons invité plus d'une centaine de leaders de la collectivité musulmane dans la RGT, de même que tous les organismes de sécurité et la vice-première ministre du Canada, l'honorable Anne McLellan. Tous y étaient et nous avons eu plus de quatre heures de discussion. Notre but était de tenir un dialogue ouvert et de bâtir des ponts.

Les représentants des deux parties, des leaders de la communauté musulmane aux responsables des organismes de sécurité canadiens, tous admirent, admettent et louangent le système. Ils disent « C'est ce que nous voulons que vous fassiez, et nous devons continuer ». Cette rencontre ne devrait pas être la seule. Au début, c'était particulier, mais nous voulons continuer ce genre de rencontres et de rassemblements.

Deuxièmement, nous devrions avoir un dialogue continu. Ce dialogue ne devrait pas être ponctuel, il devrait être continu. Nous devons avoir des activités honnêtes et transparentes et nous devrions nous faire confiance mutuellement.

Notre problème par les temps qui courent est que tous les Musulmans se sentent étiquetés comme terroristes. Une personne devrait être en mesure de travailler avec les organismes de sécurité. Nous croyons tous que ces gens travaillent à l'amélioration de notre population et de notre sécurité et nous les en félicitons, mais leur travail doit se faire de manière appropriée. Je pourrais le croire et je serais prêt à les aider, à faciliter leur travail, mais s'ils me soupçonnent, moi et mes semblables, comment nous sentirions-nous? Je vous le demande. Si vous voulez aider mais que vous avez le sentiment que la personne, que l'agent de sécurité croit déjà dans sa tête que vous êtes un terroriste, que pouvez-vous faire? Vous vous défendez. C'est ce qui se produira.

We should change that attitude. There must be trust and transparency. There should not be that kind of labelling. All of us will be lost if our own security agencies suspect us to be terrorists.

As my final point, I discussed this issue with the Minister of Justice, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, and the Deputy Prime Minister in a round table discussion. I said, "You have absolutely made a mistake." I wanted to be blunt about that point. It was very detailed.

We told them about our solution. As an example, none of these organizations who actually represent the majority of Canadian Muslims have been appointed, none of them, as a round table committee. That gives you an idea as to where the mistake originates.

I fully understand that they tried their best. They had more than 200 people to choose from, so they had to pick who the best ones were. They tried their best, but mistakes happened.

After we discussed the issue, they felt the same way. There are more than 400,000 Canadian Muslims in GTA or in Ontario. We have one person from St. Catharines, somewhere outside of Toronto. When you are talking about the Muslim community, you should contact the major organizations as well as the individuals known generally in the community. I can advise you of many of them, and we discussed that in detail with the ministers.

This issue should be corrected for the future. They tried their best and we appreciate what they have done, but it was not the result we were expecting.

Mr. Saloojee: There are a couple points I would like to mention. Firstly, this current apparent solitude between the Canadian Muslim community and the security agencies is something quite recent. It has not always been like this. It is not a manifested destiny that we will always have these sorts of relations or Cold War détente relations between the two communities.

The Muslim community in Canada has been here since the 1860s, and it has had a history of seamless integration into Canada. There has been a wonderful history exhibiting nothing about the clash of civilizations at all. Those are recent ideas and recent phenomena.

In the last three years, the relationship has certainly taken a beating on a number of fronts. For example, there is a litany of cases out there in the public record of people stigmatized, investigated as terrorists and then vindicated. It certainly seems that these mistakes are the rule and not the exception.

There have been the cases of Mohammed Atta, Liban Hussein, Maher Arar, the 23 Pakistanis, et cetera. These are real individuals whose lives are ruined.

Nous devrions travailler à changer cette attitude. Il doit y avoir de la confiance et de la transparence. Ce type d'étiquetage ne devrait pas exister. Nous serons tous perdus si nos propres organismes de sécurité nous soupçonnent d'être des terroristes.

Pour terminer, disons que j'ai déjà abordé cette question avec le ministre de la Justice, avec le ministre de la Sécurité publique et des Mesures d'urgence et avec la vice-première ministre lors de la discussion en table ronde. Je leur ai dit « Vous avez commis une erreur ». Je voulais être direct. J'ai été très détaillé dans mes propos.

Nous leur avons parlé de notre solution. Par exemple, aucune des organisations qui représentent la majorité des Musulmans canadiens n'est représentée au sein de cette Table ronde, aucune. Cela vous donne une idée de l'origine de l'erreur.

Je comprends très bien qu'ils aient cherché à faire de leur mieux. Ils avaient à choisir parmi 200 personnes et ils ont dû choisir les meilleures. Ils ont fait de leur mieux, mais des erreurs se sont produites.

Après avoir discuté de cette question, ces gens pensaient de la même manière. Il y a plus de 400 000 Canadiens musulmans dans la région du Grand Toronto ou en Ontario. Nous avons une personne de St. Catharines, ville située à l'extérieur de Toronto. Quand vous parlez de la communauté musulmane, vous devriez communiquer avec les principales organisations, de même qu'avec des personnes qui sont généralement connues au sein de la collectivité. Je puis vous en nommer plusieurs et nous avons parlé de cette question en détail avec les ministres.

La situation devrait être corrigée à l'avenir. Tous ces gens ont tenté de faire de leur mieux et nous apprécions ce qu'ils ont fait, mais les résultats ne sont pas ceux que nous attendions.

M. Saloojee : J'aimerais mentionner quelques points. Premièrement, cette solitude apparente entre la collectivité canadienne musulmane et les organismes de sécurité est un élément assez récent. Il n'en a pas toujours été ainsi. Il n'est pas écrit que nous aurons toujours ce genre de relations ou de relations de détente de guerre froide entre les deux collectivités.

La collectivité musulmane du Canada est ici depuis 1860 et elle s'est intégrée sans problème au Canada. Nous avons une histoire extraordinaire qui ne fait état d'aucun heurt de nos civilisations. Ces idées et ces phénomènes sont récents.

Au cours des trois dernières années, les relations ont subi un dur coup sur plusieurs fronts. Par exemple, il y a toute une série de cas attestés de personnes stigmatisées ayant l'objet d'enquêtes parce qu'elles étaient soupçonnées de terrorisme et qui ont été justifiées. Il semble que ce genre d'erreur soit la règle et non l'exception.

Il y a eu les cas de Mohammed Atta, de Liban Hussein, de Maher Arar, de 23 Pakistanais, et ainsi de suite. Ce sont des personnes réelles dont l'existence est gâchée.

That is one dimension of a failed relationship. The other is the very high profile *Maheer Arar* case, as well as the other Canadians who found themselves detained and tortured abroad. There are at least four others in addition to Maheer Arar. Arar is the most well-publicized case.

There are allegations of unacceptable or improper operational methods employed by the RCMP and CSIS in all of those cases. All of the men alleged some kind of harassment, and they all alleged that the questions they were asked abroad were identical to the questions they were asked by CSIS. They have raised the spectre of whether there is a Canadian style rendition where we do not send people abroad to be tortured, but we ask foreign agencies to pick them up and do our dirty work, to subcontract interrogation. That has had a difficult impact on the relationship.

They use troubling and problematic operational tactics and this need not be the case. There are less intrusive ways of speaking to people and gaining their trust. Nevertheless, these sorts of tactics have also made the relationship that much more difficult.

I think the key is one of consistent and sincere outreach and dialogue. Frankly, those things have not existed in the last four years. There has not been a sustained, sincere, concerted attempt to reach out to the Muslim and Arab communities. We feel that we are outsiders and that you are just here to investigate us. Of course, that is not the case. The perception is that you are here and you are investigating us, and we are the suspects in your eyes.

That breeds a lot of alienation, some of it justified and some of it not justified, where Canadian Muslims and Arabs see every RCMP officer and CSIS agent as inimical to their interests. The only way that can be remedied is by consistent, sustained, sincere, comprehensive outreach and education.

It is interesting to note in the United States when the Attorney General, John Ashcroft, wanted to arbitrarily investigate Arab males, many police chiefs said they would not do it. The reason they gave was that they had all these networks of trust and communication with Arabs and Muslims; if we are seen to be arbitrarily doing this, we will lose those relationships of trust and those networks of outreach. Therefore, the job of making America safer will be harder. That is the paradox; if you want to make Canada safer, you need the partnership of Arabs and Muslims. That partnership will be eroded when these sorts of tactics are employed.

Our suggestion in consultation and partnership with CAF is to diversify the national security agencies to engage in meaningful output, advice and direction from them. What is there to lose? I frankly do not know the reticence or the hesitation in reaching

C'est là un aspect d'une relation qui a échoué. L'autre aspect est la très grande visibilité de l'affaire *Maheer Arar*, de même que celle d'autres Canadiens qui se sont retrouvés en détention et qui ont été torturés à l'étranger. Il y a au moins quatre autres cas en plus de celui de Maheer Arar. Le cas de M. Arar est celui qui a été le plus médiatisé.

Il y a des allégations de méthodes opérationnelles inacceptables ou inappropriées employées par la GRC et le SCRS dans tous ces cas. Tous ces hommes ont fait état d'une forme quelconque de harcèlement et tous soutiennent que les questions qui leur ont été posées à l'étranger étaient identiques aux questions que leur avait posées le SCRS. Ils se sont demandés s'il n'y avait pas un style canadien d'extradition en vertu duquel nous n'envoyons pas les gens à l'étranger pour être torturés, mais nous demandons plutôt aux organismes étrangers de cueillir ces personnes et de faire le sale travail à notre place, c'est-à-dire une sous-traitance d'interrogation. Cela a eu des répercussions pénibles sur nos rapports.

Les organismes ont recours à des tactiques opérationnelles troublantes et problématiques, et il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Il existe des façons moins intrusives de parler aux gens, de cultiver leur confiance. Malgré cela, ce genre de tactique a contribué à compliquer davantage les rapports.

Selon moi, la clé est une approche et un dialogue constants et sincères. Je vous avouerai franchement que cela n'a pas existé ces quatre dernières années. Il y a eu des tentatives soutenues, sincères et concertées pour rejoindre les collectivités musulmanes et arabes. Nous avons le sentiment d'être des étrangers et que vous n'êtes là que pour nous interroger. Bien sûr, tel n'est pas le cas. La perception est que vous êtes ici et que vous faites enquête sur nous et que nous sommes des suspects à vos yeux.

Tout cela est source d'aliénation, en partie justifiée et en partie non justifiée, lorsque les Canadiens musulmans et arabes perçoivent chacun des agents de la GRC et chacun des agents du SCRS comme un ennemi de leurs intérêts. La seule façon de remédier à cette situation est de tenter une mobilisation consistante, soutenue, sincère et complète.

Il est intéressant de noter qu'aux États-Unis, lorsque le secrétaire à la Justice M. John Ashcroft a tenté de manière arbitraire de faire enquête auprès d'hommes d'origine arabe, plusieurs chefs de police ont dit qu'ils ne le feraient pas. Leur raison était qu'ils avaient établi et bâti des relations de confiance et des réseaux de communication avec les Arabes et les Musulmans. Si nous procédons de cette manière arbitraire, nous perdrons ces relations de confiance et nos raisons de mobilisation. Par conséquent, le travail qui consiste à rendre l'Amérique plus sûre sera plus difficile. Voilà le paradoxe. Si vous voulez que le Canada soit plus sûr, vous devez établir des partenariats avec les Arabes et les Musulmans. Par contre, ce partenariat sera érodé si vous avez recours à des tactiques de ce genre.

Notre suggestion, élaborée en consultation et en partenariat avec le CAF, est de diversifier les organismes de sécurité nationaux afin d'obtenir qu'ils fournissent des intrants, des conseils et des orientations utiles. Qui a-t-il à perdre? Je ne

out and meeting regularly with Muslim community leaders, Arab leaders, and Arab activists and frankly talking about the issues. You can accept what we have to say or not.

There is certainly no harm in meeting and cultivating those relationships. In an ironic twist, there are more entrenched relationships in the United States than in Canada, and the situation is, in absolute and relative terms, worse in the United States. The FBI regularly has open community forums for debate. Eggs and tomatoes might be thrown, but there is nevertheless that sustained, open and transparent dialogue that simply does not exist in Canada. Apart from a couple of lectures here or there, or lunch bag seminars, there is very little by way of direct communication.

I will give you a beautiful example on robust training seminars that is very dear to my heart. A Caucasian professor who does racial profiling work has a friend who is a Black police officer. The police officer began his police work with the Toronto police force. Upon meeting his white friend, he said, "You white guys are crazy. The only calls I get are to barroom brawls and domestic disputes involving white people."

From that the researcher derived that it is not a case of us being hateful and spiteful and cultivating these prejudices; it is a question of who you know and whether you spend enough time in the community to humanize your relationship with others.

I would venture to say that is very likely the case with the RCMP and CSIS. There is just not sufficient interaction. As Yoda says, not knowing people leads to suspicion, which leads to hate, which leads to the dark side. The dark side is a direct result of not knowing the other.

When I go to the mosque at four o'clock in the morning, I wonder what my neighbours think of this swarthy bearded guy going out every morning at four a.m. The simple explanation is that I am going to the mosque. However, not knowing that can be occasion for problems to arise. There has not been enough outreach.

Mr. Awan: The first part of the question related to how we could increase understanding between CSIS, the RCMP, other law enforcement agencies and the Muslim community. In general, increased transparency and accountability would help. That is why we suggested that we need an independent commission to oversee CSIS and the RCMP in terms of the Anti-terrorism Act that reports publicly on how often this legislation is used. The government is required to report on how often preventive arrest and investigative hearing powers are used.

comprends vraiment pas quelles sont les réticences ou même les hésitations à communiquer régulièrement avec les leaders de la communauté musulmane, les leaders arabes et les activistes arabes et à les rencontrer pour parler franchement de ces questions. Vous pouvez accepter ce que nous avons à dire ou vous pouvez le rejeter.

Il n'y a certainement aucun mal à cultiver et à entretenir ce type de rapports. Curieusement, il y a plus de relations garanties aux États-Unis qu'au Canada et la situation, en termes relatifs et absolus, est pire aux États-Unis. Le FBI tient régulièrement des discussions ouvertes avec la communauté. À ces occasions, des oeufs et des tomates peuvent être lancés, mais il y a néanmoins un dialogue ouvert, soutenu et transparent qui n'existe pas ici au Canada. À part quelques conférences ici et là ou des séminaires à l'heure du déjeuner, il se fait très peu de choses en termes de communication directe.

Permettez-moi de vous donner un exemple magnifique d'un séminaire de formation robuste qui me tient à cœur. Un professeur de race blanche qui fait du profilage racial a un ami, un agent de police de race noire. Cet agent a commencé à travailler au service de police de Toronto. Après avoir rencontré son ami de race blanche, il a dit « Vous les Blancs, vous êtes fous. Les seuls appels que je reçois pour mettre fin à des bagarres dans des bars ou à des cas de violence conjugale mettent en cause des personnes de race blanche ».

À partir de cela, le chercheur en a conclu qu'il ne s'agit pas pour nous d'être haineux, méchants, ni de cultiver ces préjugés; il s'agit plutôt de savoir qui vous connaissez et avec qui vous passez suffisamment de temps dans la collectivité pour parvenir à humaniser vos rapports avec les autres.

J'irais jusqu'à dire que c'est très probablement le cas en ce qui concerne la GRC et le SCRS. Il n'y a tout simplement pas suffisamment d'interaction. Comme le dit Yoda, le fait de ne pas connaître les gens entraîne les soupçons, qui entraînent la haine, qui nous mène à découvrir le côté obscur des gens. Le côté obscur est le résultat direct de ne pas connaître d'autres personnes.

Lorsque je vais à la mosquée à quatre heures du matin, je me demande ce que mes voisins pensent du barbu basané qui sort de chez lui à pareille heure. L'explication toute simple est que je vais à la mosquée. Toutefois, le fait de ne pas connaître ce détail peut occasionner des problèmes. Il n'y a pas suffisamment de communication.

M. Awan : La première partie de la question était de savoir comment nous pourrions améliorer la compréhension entre le SCRS, la GRC, d'autres organismes de police et la communauté musulmane. En règle générale, il serait utile qu'il y ait plus de transparence et plus de responsabilisation. C'est pourquoi nous avons suggéré une commission indépendante chargée de surveiller le SCRS et la GRC en ce qui a trait à la Loi antiterroriste, un organisme qui rende compte publiquement du nombre de fois où cette loi est utilisée. Le gouvernement doit rendre compte du nombre de fois où les pouvoirs d'arrestation préventive et d'investigation sont utilisés.

A report was released at the end of 2002. At the end of 2004, when I did the legal analysis that laid the framework for this presentation, I realized that the report for 2003 on how often these two measures had been used had not been released. I am not sure whether it has been released since then, but I have seen nothing about it in any of my research.

My point is that there is not enough transparency and, as a result, the perceptions within the community are exaggerated. The Canadian Islamic Congress tried to lobby the government on our concern that many members of our community who are targeted under this legislation have moved to Canada recently and are often not aware of their legal rights. Where they come from, security agents can pretty well do what they want, while security agents have power in Canada, their power is not as extensive as in other countries.

There needs to be a concerted effort in the legal education of these people. We contend that the government should automatically provide legal aid for those detained or arrested under this legislation. We worked on that for a while, but it was put on the back burner because of all the things that have been going on in Parliament in the last few months.

We think it would be very helpful if people who are targeted under this legislation are informed and aware of their legal rights. I am not an expert on the recruiting practices of the RCMP, CSIS and the other law enforcement agencies, but they definitely need greater diversity. Many of these problems would be taken care of if adequate cultural sensitivity training was provided at the RCMP and CSIS and if their forces became more diverse.

I am not aware of the round table. I am sure that the Canadian Islamic Congress is aware of it, but I would have to consult others at the organization to know where it stands on that issue.

Senator Kinsella: As the witnesses know, the specific chore of this committee is to review the act that is presently on the statute books of Canada. We will reach a point in our analysis when we will have to ask specifically whether this act should be amended. I have understood the very helpful discussion so far.

I would like to go from real evidence, that is, experiences that people are telling you about, to what I call "soft solutions." How do we make soft interventions, such as round tables, into hard evidence? What kind of amendment would we be well advised to consider to the Anti-terrorism Act that would require, by statute, such models of interventions as you have mentioned?

Un rapport a été publié à la fin de 2002. À la fin de 2004, quand j'ai fait l'analyse juridique en prévision de la présentation d'aujourd'hui, je me suis rendu compte que le rapport de 2003 sur le nombre de fois où les deux mesures avaient été utilisées n'avait pas été publié. Je ne suis pas sûr qu'il l'ait été depuis, mais je n'ai rien trouvé à ce sujet dans mes travaux de recherche.

Je vous dis donc qu'il n'y a pas suffisamment de transparence et qu'en conséquence, les perceptions au sein de la collectivité s'en trouvent exagérées. Le Canadian Islamic Congress a tenté de faire du lobbying auprès du gouvernement pour lui exposer les préoccupations de plusieurs membres de notre collectivité qui sont ciblés en vertu de cette législation. C'est le cas de personnes qui sont arrivées récemment au Canada et qui, bien souvent, ne sont pas conscientes de leurs droits juridiques. Là d'où elles viennent, les agents de sécurité peuvent faire à peu près tout ce qu'ils veulent, tandis que les agents de sécurité au Canada ont des pouvoirs et que ces pouvoirs ne sont pas aussi étendus que ceux qui sont en vigueur dans d'autres pays.

Il doit donc y avoir un effort concerté pour renseigner ces personnes sur leurs droits. Nous soutenons que le gouvernement devrait automatiquement offrir une assistance juridique aux personnes qui sont détenues ou qui sont arrêtées en vertu de cette législation. Nous avons travaillé à cela pendant un certain temps, mais ces travaux ont été mis en veilleuse en raison de tout ce qui se passe au Parlement depuis quelques mois.

Nous estimons qu'il serait très utile que les personnes sont visées par cette loi soient informées de leurs droits et sensibilisées en ce sens. Je ne suis pas un expert en matière de pratiques de recrutement pour la GRC, le SCRS et d'autres organismes de police, mais ces pratiques ont grandement besoin d'être diversifiées. Plusieurs des problèmes seraient réglés si l'on fournissait une formation appropriée en matière de sensibilisation culturelle à la GRC et au SCRS et si les membres de ces organismes provenaient de milieux plus diversifiés.

Je ne connaissais pas l'existence de la Table ronde transculturelle. Je suis sûr que le Canadian Islamic Congress est au courant mais il me faudrait consulter d'autres personnes au sein de l'organisation pour savoir où nous en sommes à ce sujet.

Le sénateur Kinsella : Comme nos témoins le savent, le travail spécifique de notre comité est de passer en revue la loi qui est présentement inscrite dans le code des lois du Canada. Il viendra un moment au cours de notre analyse où nous devrons nous demander spécifiquement s'il faut modifier la loi. J'ai bien compris la discussion très utile que nous avons eue jusqu'à maintenant.

J'aimerais maintenant passer des preuves réelles, c'est-à-dire des expériences dont les gens vous font part, à ce que j'appelle des « solutions douces ». Comment pouvons-nous faire des interventions en douceur, par exemple des tables rondes, et transformer tout cela en preuve tangible? Quel genre de modifications serions-nous avisés de considérer à la Loi antiterroriste qui exigerait, en vertu de la Loi, de tels modèles d'interventions, comme ceux que vous avez mentionnés?

In 1988 or 1989, Parliament adopted the Canadian Multiculturalism Act. We talked a lot about multiculturalism policy in Canada through the 1960s and the 1970s. It was not until the latter part of the 1980s that we enacted a law, which required government commitment to multiculturalism. We learned through that process, which in part led to the statute, that, for example, heritage languages are not only good for Canada in terms of the promotion of the various heritages and communities in Canada, but also that heritage languages are the trading languages of the world. Multiculturalism began to make good sense business-wise as well.

Against the scourge of the modern world — terrorism — we need to capitalize on every resource available. One resource that is available is heritage languages, or indeed world languages.

It is necessary to them, not only for domestic development but also for our international partnership in the war on terrorism. That goes beyond language groups in the Islamic or Arab communities.

Can you conceptualize some hard amendments we can propose to the Anti-terrorism Act to give statutory muscle to these issues we are discussing?

Mr. Saloojee: We referred to a legal critique of the Anti-terrorism Act. We have endorsed, in general, the critique by Amnesty International, the Canadian Civil Liberties Association and also by the Canadian Muslim Lawyers Association. What we have done in cooperation with Canadian Arab Federation is endorsed the legal reform suggested by the Canadian Muslim Lawyers Association. Seven hard amendments would bring the act into conformity with the rule of law. The general concern with the act is that it largely guts the rule of law in this country. It changes the basic constitutional architecture in this country in a serious and potentially permanent way.

We recommend the elimination of secret proceedings and secret evidence as much as possible. Where evidence must remain a secret, we recommend the employment of security-cleared counsel to cross-examine and test its responsibility. The concern with that is self-evident. Having secret hearings and secret evidence is inimical to the basic constitutional guarantee of having a fair trial.

As the Arar case amplifies, the problem of having and using secret evidence is politicized evidence that is not credible and that simply cannot be tested seeps into it. The Arar case encapsulates so many of the concerns under the Anti-terrorism Act.

There is a case of a Canadian citizen who confessed to many things under torture and the threat of torture. What we have learned in the Arar inquiry is that the Canadian ambassador to

En 1988 ou 1989, le parlement a adopté la Loi sur le multiculturalisme canadien. Il a beaucoup été question de politique sur le multiculturalisme au Canada au cours des années 60 et 70. Il a fallu attendre la dernière partie des années 80 avant l'adoption de la Loi, ce qui a obligé le gouvernement à s'engager dans la voie du multiculturalisme. Ce processus, qui est en partie à l'origine de l'adoption de la législation, nous a enseigné que les langues du patrimoine ne sont pas seulement bonnes pour le Canada en termes de promotion des divers patrimoines des collectivités au Canada, mais aussi que ces langues du patrimoine sont des langues de commerce dans le monde. Le multiculturalisme a alors commencé à être une bonne décision d'affaires.

Pour lutter contre ce fléau du monde moderne qu'est le terrorisme, nous devons capitaliser sur toutes les ressources disponibles. Les langues du patrimoine sont une de ces ressources; à ce titre, les langues du monde le sont.

Par conséquent, elles sont nécessaires non seulement pour le développement intérieur, mais aussi pour nos partenariats internationaux dans la lutte contre le terrorisme. Tout cela va au delà des groupes linguistiques des collectivités islamiques ou arabes.

Pouvez-vous formuler pour nous quelques modifications réelles qui pourraient être proposées à la Loi antiterroriste afin de donner un certain muscle statutaire aux questions dont nous discutons?

M. Saloojee : Nous nous sommes référés à une critique juridique de la Loi antiterroriste. De manière générale, nous avons endossé la critique faite par Amnesty Internationale, l'Association canadienne des libertés civiles et aussi par la Canadian Civil Liberties Association et la Canadian Muslim Lawyers Association. Ce que nous avons fait en collaboration avec la Fédération canado-arabe est d'endosser la réforme législative suggérée par la Canadian Muslim Lawyers Association. Sept modifications réelles feraient en sorte que la loi serait conforme à la règle de droit. La principale préoccupation est que cette loi étouffe la règle de droit dans ce pays. Elle modifie la structure constitutionnelle de base du pays d'une manière grave et potentiellement permanente.

Nous recommandons l'élimination des procédures secrètes et de la preuve secrète dans toute la mesure du possible. Lorsque la preuve doit demeurer secrète, nous recommandons le recours à un conseiller juridique ayant une autorisation de sécurité pour le contre-interrogatoire et la vérification de cette preuve. Nos craintes à cet égard sont très évidentes. Le fait d'avoir des témoignages secrets et des preuves secrètes et défavorables est contraire à la garantie constitutionnelle de base d'avoir un procès équitable.

Comme l'illustre le cas de M. Arar, le problème relié à la preuve secrète devient une preuve politisée qui n'est pas crédible et qui ne peut être vérifiée. Le cas Arar regroupe plusieurs des préoccupations que suscite la Loi antiterroriste.

Il y a le cas d'un citoyen canadien qui a admis plusieurs choses sous la torture et sous la menace de torture. Ce que nous avons appris dans le cadre de l'enquête sur l'affaire *Arar*, est que

Syria brought that signed confession back to Canada and distributed it en masse within foreign affairs and our security agencies. We know that when Arar returned that information was anonymously disseminated in the media. There were no less than three or four leaks against Mr. Arar saying he was a terrorist and had been to and trained in Afghanistan, and all of that came from the confession.

How did that confession become fact and evidence? How did it come into use in Canada and used to assassinate the character of Mr. Arar?

That case amplifies the problem with politicized, untested evidence coming from countries without checks and balances and without a democratic tradition. Secret evidence has to be eliminated. If evidence must remain secret for national security concerns, that is valid, but there may be evidence that does not compromise national security.

There are all kinds of creative ways to employ security-cleared counsel to cross-examine evidence and test its reliability. For example, the Arar commission has a friend of the court, Mr. Ronald Atkey, whose purpose is to have a clean, sober look at the evidence and decide if it violates national security.

The other suggestion is to recruit Arabs and Muslims as security-cleared counsel, which would provide the community with the perception that we are part of the process and not outside of it.

We recommend the complete abolishment of the process of security certificates. That is one of the most repugnant legal processes on the books. If you wanted to design a process that would time and time again violate a person's basic rights and put them away and lead to an unjust conclusion, this would be it. I do not think it is possible to come up with a more grossly flawed process than the security certificate process. Those who are sitting on security certificates, I think the combined time they have been sitting and languishing without charges against them is something like 14 years. These people have been sitting with no charges against them, unable to see the evidence, and much of that evidence might very well be evidence gleaned from a Guantanamo detainee threatened with a rubber bat beating. In one of the cases, that is precisely what happened. Evidence is coming from suspects who have been tortured or mildly tortured without access to legal counsel. That evidence would never be used in an open court; it would be tossed out.

The motive requirement, dealing as it does with ideology and religion, makes it legitimate to question people about their faith. The questions documented in the survey detail that. People are asked if they pray, go to the mosque, are observant. That sort of questioning is legitimized by telling security officers they have to look at ideology and religion. If they are preparing a legal

l'ambassadeur du Canada en Syrie a rapporté la confession signée de M. Arar au Canada et l'a distribuée librement aux Affaires étrangères et à des organismes de sécurité. Nous savons qu'au retour de M. Arar, ces renseignements ont été disséminés de manière anonyme dans les médias. Il y a eu pas moins de trois ou quatre divulgations d'information concernant M. Arar disant qu'il était un terroriste ayant séjourné en Afghanistan et que tous ces renseignements provenaient d'une confession.

Comment cette confession est-elle devenue un fait et une preuve? Comment a-t-on pu l'utiliser au Canada pour détruire la personnalité de M. Arar?

Ce cas amplifie le problème que constituent les preuves politisées et non vérifiées qui proviennent de pays sans freins ni contrepoids et sans traditions démocratiques. La preuve secrète doit être éliminée. Si un élément de preuve doit demeurer secret pour des raisons de sécurité nationale, c'est la une raison valable, mais il peut y avoir des preuves qui ne compromettent pas la sécurité nationale.

Il existe toutes sortes de façon inventive de recourir à un avocat ayant une autorisation de sécurité pour contre-interroger un témoin et vérifier sa fiabilité. Par exemple, la Commission d'enquête sur l'affaire *Arar* peut compter sur un avocat commis d'office, en la personne de M. Ronald Atkey, chargé de jeter un regard propre et sobre sur la preuve et de décider si elle constitue une menace à la sécurité nationale.

L'autre suggestion est de recruter des avocats arabes et musulmans ayant une autorisation de sécurité, ce qui permettrait à la collectivité d'avoir l'impression qu'elle fait partie du processus plutôt que d'en être exclue.

Nous recommandons l'abolition complète du processus d'émission de certificats de sécurité. Il s'agit de l'un des processus juridiques les plus répugnants qui soit. Si vous vouliez concevoir un mécanisme permettant de violer à répétition les droits fondamentaux d'une personne afin d'en arriver à une conclusion injuste, tel serait le processus. Je ne crois pas qu'il soit possible d'en arriver à un processus aussi grossièrement trafiqué que les certificats de sécurité. Au total, j'estime que les personnes qui sont visées par un certificat de sécurité attendent et languissent depuis environ 14 ans que des accusations soient portées contre elles. Ces personnes qui attendent n'ont pas accès à la preuve et une grande partie de cette preuve pourrait fort bien être des éléments glanés à Guantanamo auprès de détenus que l'on a menacés d'un bâton en caoutchouc. Dans un cas, c'est précisément ce qui est arrivé. La preuve provient de suspects qui ont été torturés ou torturés modérément sans avoir accès à un conseiller juridique. Ces éléments de preuve ne devraient jamais être utilisés devant un tribunal; ils devraient être éliminés.

L'exigence du motif, qui concerne l'idéologie et la religion, rend légitime l'interrogation de personnes au sujet de leur foi. Les questions documentées dans les réponses au questionnaire en font état. On a demandé aux gens s'ils priaient, s'ils allaient à la mosquée, s'ils étaient pratiquants. Ce genre de questions est rendu légitime parce que l'on dit aux agents de sécurité qu'ils doivent

prosecution under the bill, they have to look at that because that is a motive element of the offence. That leads to these witch-hunt questions.

We recommend that you sunset the entire bill on December 31 and ensure the government reintroduce it with rigorous debate, not a fake sunset where the majority votes it on. It needs to go through committee for examination and analysis in this more sober atmosphere than just after 9/11.

We recommend that the government redraft the facilitation offence to ensure innocent activity is not criminalized.

Senator Kinsella: One of my concerns is this statute provides for a tri-annual review and does not provide for any other review. If we are going to open the bill up for amendments, let us look very carefully at the suggestions you and other witnesses have made.

In some techniques used by officials carrying out investigations, whether it be CSIS officials or RCMP or others, are you telling us these people do not identify themselves properly? They come to your house and say they are so and so from such and such a service but do not provide bona fide identifiers?

Mr. Saloojee: Yes. I believe there are five or six documented cases. In one case, for example, the individual simply gave a first name on a card with a pager number. In another case, exactly that was given.

Senator Kinsella: Where in the Anti-terrorism Act has that power been given by Parliament to any peace officer? I know of no section of the Anti-terrorism Act that authorizes a peace officer to act in such a manner. Do you mean that the officer did not present proper credentials?

Do you know of any section in the law that gives them this right?

Mr. Saloojee: When the issue is raised, the response is that it is an unacceptable tactic, even on the part of law enforcement. They will agree this is an egregious tactic, and it is not acceptable.

Senator Kinsella: It seems to me it is illegal as well under the Criminal Code. We are apprehending a very serious violation of the laws of Canada. If anyone in those services is following these procedures, they should take note: Maybe some of us will lay charges against them.

examiner les aspects idéologiques et religieux. S'ils préparent une mise en accusation en vertu du projet de loi, ils doivent s'intéresser à ces aspects parce qu'il s'agit d'un motif pour la commission d'une infraction. C'est ce qui entraîne une chasse aux sorcières.

Nous vous recommandons d'appliquer la clause crépusculaire à l'ensemble de la loi à compter du 31 décembre et nous recommandons que le gouvernement s'assure de déposer un nouveau projet de loi, de tenir un débat rigoureux sur cette question et de ne pas se laisser piéger par une clause crépusculaire adoptée à la majorité des voix. Il faut que ce projet de loi fasse l'objet d'un examen rigoureux par un comité, qu'il soit analysé dans un contexte plus sobre et non seulement à la lumière des événements du 11 septembre.

Nous recommandons au gouvernement de revoir entièrement la formulation de l'infraction qui concerne la facilitation afin que des activités innocentes ne fassent pas l'objet de criminalisation.

Le sénateur Kinsella : Une de mes préoccupations est que la loi prévoit un examen triennal mais qu'elle ne prévoit pas d'autre examen. Si nous devons proposer des modifications, nous devons examiner très attentivement celles que vous et d'autres témoins avez présentées.

En ce qui a trait à certaines des techniques utilisées par les agents qui mènent les enquêtes, qu'il s'agisse d'agent du SCRS ou de la GRC ou d'autres agents, laissez-vous entendre que ces personnes ne se comportent pas de manière appropriée? Ces gens se présentent chez vous et vous disent qu'ils sont un tel et un tel, qu'ils appartiennent à tel service sans pour autant fournir de pièces d'identification légitimes?

M. Saloojee : Oui. Je crois qu'il y a cinq ou six cas documentés. Dans l'un de ces cas, par exemple, la personne a simplement donné son prénom inscrit sur une carte portant aussi un numéro de téléavertisseur. La même chose s'est produite dans un autre cas.

Le sénateur Kinsella : À quel endroit dans la Loi antiterroriste le Parlement a-t-il confié ce pouvoir à un agent de la paix? Que je sache, il n'y a aucun article de la Loi antiterroriste qui autorise un agent de la paix à agir de cette manière. Voulez-vous dire que l'agent n'a pas présenté de pièce d'identité appropriée?

Savez-vous quel article de la loi lui donne ce droit?

M. Saloojee : Lorsque la question a été soulevée, la réponse a été qu'il s'agissait d'une tactique inacceptable, même de la part des autorités de police. Tous conviennent qu'il s'agit d'une tactique grossière et inacceptable.

Le sénateur Kinsella : Il me semble que cela est illégal même en vertu du Code criminel. Nous soupçonnons qu'il y a une infraction très grave aux lois du Canada. Si un représentant de ces organismes utilise ces procédures, il devrait prendre note de ce qui suit : peut-être que certains d'entre nous déposeront des accusations contre lui.

In the community, is there a similarity to what we read about during the Pinochet years in Chile where so-called security people stating they represented the security service whisked people away?

Is this the kind of police state fear that is experienced in the communities?

Mr. Esse: I would say it is. Mr. Saloojee has given us examples, and yes, they are illegal activities. Canadian security officers agree that this is an unacceptable practice, in all the cases we raised. That is true, but even though they agree the practice continues. We must find a way for the act and its implementation to come together as one.

Our security agencies have been given extraordinary power and it is very easy for that power to be abused. That is the reality.

Senator Kinsella: That is another concern, chair, that with extraordinary power come extraordinary responsibilities.

Mr. Alghabra: I want to mention that the reason many of us are asking to expand this review is we feel a culture has been generated by this legislation and the Public Safety Act and security certificates within the Immigration and Refugee Protection Act. The legislation creates a culture of extraordinary power, where things can be much more flexible and ambiguous when you attach the words "threat of terrorism."

You will even hear that when they review the act. How many times has the Anti-terrorism Act been implemented? They will say, "Maybe twice." However, the fact of the matter is, if you want to count there is a person who is detained and the *Ottawa Citizen* journalist whose house was searched. They will say that it has not been used that much and ask why we are concerned.

We are concerned about the culture, the mindset and the extraordinary authority individuals and agencies are given to proceed whenever they deem it is necessary.

I will give two examples. At our organization, we had a posting for a communication director. One of the comments I heard from one individual was that he knew of another individual who was interested in applying but did not because he heard that CSIS and the RCMP monitor our organization.

In a second example, an individual wanted to donate money but he did not want to write a cheque. He said, "Can I give you cash?" I asked why. He said, "I do not really want anybody to be able to track that I donated money."

Au sein de la collectivité, y a-t-il des similitudes à ce que nous avons lu concernant les années de Pinochet au Chili où des soi-disant agents de sécurité disaient représenter les organismes de sécurité pour enlever des personnes?

Est-ce ce genre de peur de la police d'État qui touche les collectivités?

M. Esse : Je dirais oui. M. Saloojee nous a donné des exemples et, oui, il s'agit d'activités illégales. Les agents de sécurité canadiens conviennent qu'il s'agit d'une pratique inacceptable dans tous les cas que nous avons soulevés. Cela est vrai, mais même s'ils sont d'accord, la pratique continue. Nous devons trouver une façon pour que la loi et sa mise en oeuvre ne fassent qu'un.

Nos organismes de sécurité ont obtenu des pouvoirs extraordinaires et il est très facile d'abuser de tels pouvoirs. C'est là la réalité.

Le sénateur Kinsella : C'est une autre préoccupation, madame la présidente, que les pouvoirs extraordinaires s'accompagnent de responsabilités extraordinaires.

M. Alghabra : Je tiens à vous mentionner que la raison pour laquelle plusieurs d'entre nous demandons d'étendre l'examen est que nous avons l'impression qu'il s'est développé une culture à la lumière de cette législation et de la Loi sur la sécurité publique et aussi des certificats de sécurité qui sont prévus dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. La Loi crée une culture de pouvoir extraordinaire qui donne plus de flexibilité et plus d'ambiguïté dès que vous utilisez les mots « menace terroriste ».

Vous l'entendrez dire quand vous procéderez à l'examen de cette loi. À combien de reprises a-t-on évoqué la Loi antiterroriste? On vous répondra « Peut-être à deux reprises ». Toutefois, dans les faits, et si vous voulez faire le décompte, il y a une personne qui est détenue et il y a le journaliste du *Ottawa Citizen* dont le domicile a été fouillé. On vous répondra que la loi n'a pas été utilisée aussi souvent que cela et on se demandera pourquoi toutes ces inquiétudes.

Nous sommes préoccupés par la culture que cela favorise, par l'état d'esprit que cela entraîne et par l'autorité extraordinaire qui est accordée à des personnes et à des organismes de procéder où et quand bon leur semble.

Je vous donnerai deux exemples. Au sein de notre organisation, il y a eu un concours pour le poste de directeur des communications. Une des observations que j'ai pu entendre de la part d'un candidat est qu'il connaissait une autre personne qui avait manifesté un intérêt pour le poste mais qui n'a pas posé sa candidature parce que cette personne avait appris que le SCRS et la GRC surveillaient notre organisation.

Dans un deuxième exemple, une personne a voulu faire un don mais ne voulait pas le faire par chèque. Elle a dit « Puis-je vous donner de l'argent comptant? » Je lui ai demandé pourquoi et elle m'a répondu « Je ne veux pas que quiconque soit capable de trouver que je vous ai donné de l'argent ».

Those are just anecdotes that I have come across, and there are plenty of examples. Is there a mindset within our communities that Big Brother can come down any day and arrest and detain anybody? Yes, there is.

Mr. Awan: You asked about amendments and I have two suggestions.

In general, we need greater procedural protections for individuals who are accused and for charities and other entities that might have their property frozen and suffer penal consequences.

For example, for serious offences in the Criminal Code, it is a fundamental criminal law principle that they provide an automatic right of appeal to a higher court. Homicide has an automatic right of appeal to the Supreme Court of Canada. You do not need official approval from the court to appeal to the Supreme Court. In this legislation, automatic rights of appeals are minimal. I cannot think of any place in the legislation that automatic rights of appeals exist. The scope for judicial review is limited. For instance, after you are issued a security certificate you have only a certain small number of days to apply for judicial review of the certificate.

In terms of other amendments, administrative law procedures require that the offence be sufficiently defined. The Supreme Court has often struck down laws for being overly broad because they allow too much discretion for law enforcement agencies to determine the offence. You gave the example of the police turning up and saying that it is an offence because your hair is too long, or something ridiculous like that.

Our point is that there needs to be greater definition within these offences so that law enforcement cannot act arbitrarily. It seems they have a free hand to determine what is and what is not wrong.

Within the security certification processes is a power that allows the government to list terrorist entities. The Governor-in-Council can issue a list which designates something as a terrorist entity without any judicial process. In our view, the cabinet should not have the power to list. It should be a judicial process in which you lay out the evidence against the entity and try to convince the court that this entity needs to be on a list.

Those were just some examples, but, in general, greater definition within the law, automatic rights of appeal, and greater procedural protections are needed.

Senator Fraser: My questions are for Mr. Saloojee. This survey is an important, useful and instructive work, so when I am probing, assume that I take that for granted and even one injustice is too many.

Ce ne sont que des anecdotes qui me viennent à l'esprit mais il y a beaucoup d'autres exemples. Craint-on dans notre collectivité que les autorités puissent se présenter n'importe quand et arrêter et détenir n'importe qui? Oui.

M. Awan : Vous avez demandé des modifications et j'ai deux suggestions à vous faire.

En général, il faut une meilleure protection procédurale pour les personnes qui sont accusées et pour les organismes de bienfaisance et les autres entités dont les actifs peuvent être gelés et qui peuvent en subir les conséquences au plan pénal.

Par exemple, en ce qui a trait aux infractions graves prévues dans le Code criminel, il existe un principe de droit criminel fondamental qui accorde automatiquement le droit d'en appeler à un tribunal supérieur. Dans les cas d'homicide, l'inculpé a automatiquement le droit d'en appeler à la Cour suprême du Canada. Il ne faut pas d'approbation officielle du tribunal pour demander un renvoi à la Cour suprême. Dans le projet de loi qui nous intéresse, les droits d'appel automatiques sont minimes. Je ne me souviens pas d'un endroit dans le texte de loi où il est question d'un droit d'appel automatique. La portée de l'examen judiciaire est limitée. Par exemple, après que l'on ait émis un certificat de sécurité à votre endroit, vous n'avez qu'un très petit nombre de jours pendant lesquels vous pouvez demander un examen judiciaire du certificat.

Pour ce qui est des autres modifications, les procédures de droit administratif exigent que l'infraction soit suffisamment bien définie. La Cour suprême a souvent invalidé des dispositions de la loi parce qu'elles étaient trop vastes, parce qu'elles accordaient trop de discrétion aux organismes de police pour déterminer la nature de l'infraction. Vous avez donné l'exemple des policiers qui se présentent et qui vous disent que vous avez commis une infraction parce que vos cheveux sont trop longs ou quelque chose d'aussi ridicule que cela.

Ce que nous disons, c'est qu'il faut mieux définir ces infractions de sorte que les services de police ne puissent agir de manière arbitraire. Il me semble que les services de police ont toute liberté pour déterminer ce qui est bien et ce qui ne l'est pas.

Le processus d'émission des certificats de sécurité est assorti d'un pouvoir qui permet au gouvernement de dresser une liste des entités terroristes. Le gouverneur en conseil peut émettre une liste qui désigne une entité terroriste sans qu'il y ait de processus judiciaire. Selon nous, le Cabinet ne devrait pas avoir ce pouvoir. Ce devrait être le fait d'un processus judiciaire dans le cadre duquel il est possible de présenter la preuve contre l'entité et de chercher à convaincre le tribunal que cette entité doit faire partie de la liste.

Ce n'étaient que quelques exemples, mais, en général, il serait bien d'avoir des définitions plus claires dans la loi, de définir des droits d'appel automatique et d'assurer une meilleure protection procédurale.

Le sénateur Fraser : Ma question s'adresse à M. Saloojee. Cette enquête a constitué un travail important, utile et instructif. Vous devez supposer que je le tiens pour acquis et qu'une seule injustice est une injustice de trop.

The sample here is essentially a self-selected sample. Normally, self-selected samples would tend, by their nature, to include people who have a more direct personal interest in, concern for, and experience in a subject.

Would I be safe in suggesting that the proportions you find here may be greater than the proportions in the Muslim community at large of people who have had unpleasant experiences, to say the least?

Mr. Saloojee: We have been quite clear in saying this is not a scientific study. We have no presumption about it being a scientific study. It is a best-effort attempt to look at the experiences of people. That is why we have emphasized the 37 narratives, of people who have been visited, their experiences and the trends in interrogation.

With respect to the statistics around the sample of 467 people, we tried to be broad and diverse. We gave it out at mosques, Islamic centres and Muslim events across the country and also online, so one-half was hard copy and one-half was soft copy.

In terms of those percentages, they are, I think, a window, so the 7 per cent hit rate. Therefore, 7 per cent of the samples received a visit. It could be higher or it could be lower. I think it confirms what we suspected all along. My personal sense is that it is probably a low-ball figure. It is probably a conservative figure.

We have sent copies to Minister Cotler and Minister McLellan to ask for an independent study. This is a window into what is happening. It is problematic and compelling enough that we need to have an independent survey. Let us have trusted, experienced experts conduct the survey. If we find out this is just a storm in a tea cup, great. You will assuage 600,000 Muslims and 400,000 Arabs that they have nothing to worry about. If we find there is a problem, let us deal with it. Let us have corrective action.

Senator Fraser: With respect to those who were visited at work, it strikes me as one of the most alarming forms of inquiry. Is there any indication of why they were visited at work?

Did the officers offer any reason why they visited these people at their place of work? Had they tried to call them at home or on their cell phone? Do you understand why they visited these people at their place of work?

Mr. Saloojee: We have vetted out all the non-security related narratives and see that not one person was charged. It was a "typical" or "standard" security interview or visitation.

L'échantillonnage que vous avez fourni est essentiellement un échantillonnage autosélectionné. Normalement, les échantillonnages autosélectionnés tendent, de par leur nature, à inclure des gens qui ont un intérêt personnel plus direct, qui se préoccupent davantage de la chose et qui ont une expérience.

Est-ce que je pourrais dire que les proportions que l'on trouve dans les résultats de ce questionnaire sont plus importantes que les proportions que l'on trouve dans l'ensemble de la collectivité musulmane concernant des personnes qui ont eu des expériences malheureuses?

M. Saloojee : Nous avons été très clairs; il ne s'agit pas d'une étude scientifique. Nous n'avons aucune prétention quant au caractère scientifique de l'étude. Il s'agit d'une tentative de bonne foi pour faire état d'expériences vécues. C'est la raison pour laquelle nous avons mis l'accent sur 37 cas de personnes qui ont reçu la visite d'agents de sécurité, sur leur expérience et sur les tendances observées lors des interrogatoires.

En ce qui a trait aux données statistiques sur l'échantillon de 467 personnes, nous avons tenté de faire preuve d'ouverture et de diversité. Nous avons distribué le questionnaire dans les mosquées, dans les centres islamiques et lors d'activités pour des Musulmans à l'échelle du pays et aussi en ligne. La moitié des questionnaires distribués étaient sur copie papier et la moitié, sous forme électronique.

Pour ce qui est des pourcentages, je vous dirais qu'il s'agit d'une fenêtre qui représente 7 p. 100 de répondants. Par conséquent, il s'agit de 7 p. 100 de répondants qui ont reçu une visite. Cette proportion pourrait être plus ou moins élevée. Je crois cependant qu'elle confirme ce que nous avons toujours soupçonné. Selon moi, il s'agit probablement de données conservatrices.

J'ai envoyé des exemplaires du questionnaire et des résultats au ministre Cotler et à la ministre McLellan en leur demandant de faire une étude indépendante. Il s'agit d'une fenêtre sur ce qui se produit. La situation est suffisamment problématique et convaincante pour qu'une étude indépendante s'impose. Confions l'étude à des spécialistes de confiance et d'expérience. Si nous constatons qu'il s'agit d'une tempête dans un verre d'eau, parfait. Vous pourrez alors persuader 600 000 Musulmans et 400 000 Arabes qu'ils n'ont rien à craindre. Si par contre nous constatons qu'il y a un problème, tâchons d'y remédier. Prenons des mesures correctives.

Le sénateur Fraser : En ce qui a trait aux personnes qui ont reçu des visites au travail, cela me semble être une des formes les plus alarmantes d'enquête. Y a-t-il des indications sur le pourquoi de ces visites au travail?

Est-ce que les agents ont dit pour quelles raisons ils ont rendu visite à ces personnes à leur lieu de travail? Avaient-ils tenté de les appeler à domicile ou sur leur téléphone cellulaire? Comprenez-vous pourquoi ces agents ont visité des gens à leur lieu de travail?

M. Saloojee : Nous avons vérifié tous les récits qui n'ont pas rapport à des questions de sécurité et nous constatons qu'aucune des personnes visées n'a été mise en accusation. Il s'agissait d'une entrevue ou d'une visite de sécurité « type » ou « normale ».

From reading the narratives, I do not recollect that they tried to call them on their cell phone or at their place of residence. It seems clear from the narratives that this was a systemic or operational method used to scare a person into cooperation. You scare them in the sense that they think this is something serious. They do not have time to call legal counsel. They are told it is urgent. That seems to be the operational method.

Senator Fraser: From my rough calculation, approximately 45 people in your sample said they had experienced racial profiling. I am concerned about what racial profiling means to different people. The term has become so commonly used that it now embraces what most people would call clear blatant racism rather than a specific police technique. Did you have a sense that the word was used in that broad sense or was it more specific?

Mr. Saloojee: I would like to clarify. In the post-9/11 survey, that statistic relates to 2002 where people were asked, were you discriminated against? Then they were asked to categorize the discrimination. There is a difficulty with the people who said they were racially profiled in that previous survey because what is meant by that? Some people understand it to mean discrimination, which it is not; some people mean it more specifically in terms of investigatory or surveillance targeting.

The findings of the current survey make it clear that the Muslim community is targeted and the figure of 7 per cent visitation is very high and even more drastic when it is extrapolated.

Senator Fraser: I am not disputing that. I am trying to get an understanding of what it is that you have found and what is happening.

My last question has to do with this appalling situation of people alleging to be security officers turning up and failing to identify themselves. I am not saying it did not happen. I have a terrible feeling it probably did, but is there any chance that some of these people were not in fact security officers, that they were criminals preying on vulnerable populations? There are criminals who extract information about people and then use it against them.

Mr. Saloojee: Certainly it is a possibility. Is it plausible? I would suggest not for a number of reasons. There are circumstances where people are visited and there is improper identification. In some cases the officer identifies himself with the government or the Privy Council and when pressed admits to his affiliation with CSIS.

This is a common incident in the Muslim community and the survey makes it clear that this is a frequent occurrence. It confirms what we have known all along.

À la lecture des récits, je ne me souviens pas que l'on ait tenté de rejoindre les personnes visées sur leur téléphone cellulaire ni à leur lieu de résidence. Il me semble clair qu'il s'agissait d'une méthode systémique, d'un mode d'opération visant à faire peur aux gens et à les inciter à coopérer. Vous leur faites peur en leur laissant croire qu'il y a quelque chose de grave. Les personnes visées n'ont pas le temps de faire appel à un conseiller juridique. On leur dit que c'est urgent. Cela semble être le mode de fonctionnement.

Le sénateur Fraser : Selon mes calculs, il y aurait environ 45 personnes dans votre échantillon qui ont fait l'objet d'un profilage racial. Je me demande ce que profilage racial signifie pour différentes personnes. L'expression est si couramment utilisée qu'elle englobe maintenant ce que la plupart des gens appelleraient du racisme patent plutôt qu'une technique de police particulière. Avez-vous l'impression que l'expression a été utilisée dans un sens large ou dans un sens plus spécifique?

M. Saloojee : Permettez-moi de clarifier. Dans le sondage qui a suivi les événements du 11 septembre, on a demandé à 2 002 personnes si elles avaient fait l'objet de discrimination. Puis, on leur a demandé de catégoriser cette discrimination. La difficulté concerne les gens qui ont dit avoir fait l'objet d'un profilage racial dans ce sondage précédent. Mais que cela signifie-t-il? Certains laissent entendre qu'il s'agit de discrimination, ce qui n'est pas le cas. D'autres disent que cette discrimination était plus spécifiquement en fonction de l'enquête ou de la surveillance ciblée.

Les résultats de la récente enquête montrent clairement que la collectivité musulmane est ciblée et que la proportion de 7 p. 100 des personnes qui ont reçu une visite est très élevée. Elle prend d'autant plus d'importance si elle fait l'objet d'une extrapolation.

Le sénateur Fraser : Je ne le conteste pas. J'essaie simplement de comprendre ce que vous avez trouvé, et ce qui se produit.

Ma dernière question a trait à la situation effrayante des gens qui laissent croire qu'ils sont des agents de sécurité, qui se présentent au domicile de certaines personnes et qui ne s'identifient pas. Je ne dis pas que cela ne s'est pas produit. J'ai le sentiment très inconfortable que cela s'est produit, mais y a-t-il des possibilités que certaines de ces personnes n'aient pas été des agents de sécurité, qu'elles aient été des criminels cherchant à profiter de personnes vulnérables? Il y a des criminels qui cherchent à obtenir de l'information sur des citoyens et qui utilisent cette information contre ces citoyens.

M. Saloojee : La chose est certainement possible. Est-ce plausible? Je dirais non, pour un certain nombre de raisons. Il y a les circonstances qui entourent les visites et il y a la présentation de pièces d'identité non appropriée. Dans certains cas, l'agent se définit lui-même comme travaillant pour le gouvernement ou pour le Conseil privé, puis, si on le presse de questions, il admet être affilié au SCRS.

Il s'agit d'un incident commun au sein de la collectivité musulmane et l'enquête montre clairement que cette situation se produit fréquemment. L'enquête vient confirmer ce que nous savons depuis longtemps.

It is also possible that John or Joe was the individual's first name. They may not be impersonating anyone. However, the reality is it is not an official card.

Senator Fraser: It does not help if it just says Joe, even if it is the man's real name.

When you brought this to the attention of the police and the ministers, apart from saying that this is unacceptable, did they say they would do anything?

Mr. Saloojee: I will be perfectly blunt. Before the study, we mentioned this anecdotal evidence to the RCMP, CSIS and the ministers in question. Now we have something on paper. There has not been a very bona fide response to the survey. I do not think it has been taken with the seriousness it deserves. Minister McLellan has long maintained that racial profiling does not exist. When the minister responsible for overseeing the RCMP and CSIS says that racial profiling does not exist, it makes our community look like we are fabricating these incidents. When there is that ideological roadblock, it precludes looking into this with the seriousness it deserves.

There are some indications that the situation is turning around. We hear that indeed this behaviour is illegal and the allegations must be pursued. We hope the survey is an impetus for a course of corrective action.

Mr. Esse: I have an example of people dressed in RCMP uniforms visiting a community, looking for one particular person. They asked for the person. The people who were there were actually handcuffed. They were middle-aged people whose identification was taken from them. The targeted person was not there and they were released. Those people then talked to their friend and said that the police wanted to see him. They told him about the handcuffs and the intimidation.

The person went directly to the police station and asked why they were looking for him. The police officer looked his name up on the computer and said it was not there. The man asked him to look throughout the whole Toronto region to see if he was wanted. The police officer looked throughout Ontario and told him his name was not there. The people who were handcuffed were not profiled in any other way; they were terrorized. No one knows who employed the interrogators.

Senator Smith: I thought I heard you use the phrase "five documented cases." Did I hear that correctly?

Mr. Saloojee: I believe there were five cases of incorrect or improper documentation.

Senator Smith: There were five cases where there was inaccurate and misleading printed ID?

Mr. Saloojee: There were four cases when there were printed cards, and one case where the officer identified himself as a government agent or government official. When he was pressed, he admitted he was from CSIS.

Senator Smith: Who filed the complaint and what happened?

Il est également possible que Jean ou Robert soit le prénom réel de l'agent visiteur. Peut-être ne cherche-t-il même pas à usurper une identité. Toutefois, la carte qu'il présente est fictive.

Le sénateur Fraser : Cela ne change pas grand-chose que la carte ne porte que le prénom de Jean, même si ce prénom est réel.

Quand vous avez porté cette situation à l'attention de la police et des ministres, ont-ils dit qu'ils feraient quelque chose, à part dire que c'était inacceptable?

M. Saloojee : Je ne mâcherai pas mes mots. Avant de mener l'étude, nous avions mentionné cette preuve empirique à la GRC, au SCRS et aux ministres en question. Aujourd'hui, cela est écrit. Il n'y a pas eu de réaction de bonne foi à l'enquête. Je ne crois pas que l'on y ait accordé toute l'attention nécessaire. La ministre McLellan a longtemps soutenu que le profilage racial n'existe pas. Lorsque le ministre responsable de la GRC et du SCRS dit que le profilage racial n'existe pas, cela donne l'impression que notre collectivité invente ces incidents. Lorsqu'il y a un tel blocage idéologique, il est très difficile d'envisager les choses avec tout le sérieux nécessaire.

Il y a pourtant des indications qui montrent que la situation change. Nous avons entendu dire que ce comportement est illégal et qu'il faut faire enquête sur les allégations. Nous espérons que l'enquête servira à accélérer la recherche de mesures correctives.

M. Esse : J'ai un exemple de personnes vêtues d'uniformes de la GRC qui visitaient une collectivité à la recherche d'un individu en particulier. Ces « agents » ont demandé à voir telle personne. Et les gens qui se trouvaient à l'endroit visité ont été menottés. Il s'agissait de personnes d'âge moyen et on leur a pris leurs pièces d'identité. La personne visée ne se trouvait pas à l'endroit visité et elles ont donc été libérées. Ensuite, les personnes qui avaient été menottées ont parlé à leur ami et lui ont dit que la police le recherchait. Elles lui ont parlé des menottes et de l'intimidation.

Cet homme est allé directement au poste de police et a demandé à savoir pourquoi on le recherchait. L'agent de police a cherché son nom sur l'ordinateur et lui a répondu qu'il ne s'y trouvait pas. L'homme a demandé de faire une recherche pour l'ensemble de la région de Toronto afin de déterminer s'il était recherché. L'agent a donc cherché à l'échelle de l'Ontario et lui a dit que son nom ne s'y trouvait pas. Les personnes qui avaient été menottées n'ont pas été profilées d'aucune autre manière; elles ont été terrorisées. Personne ne sait pour qui travaillaient ces interrogateurs.

Le sénateur Smith : J'ai cru vous entendre dire que vous aviez cinq cas documentés. Ai-je bien entendu?

M. Saloojee : Je crois qu'il y avait cinq cas comportant des documents incorrects ou non appropriés.

Le sénateur Smith : Il y avait cinq cas de pièces d'identité inexactes ou pouvant porter à confusion?

M. Saloojee : Il y a quatre cas où il y avait des cartes imprimées et un cas où l'agent s'est identifié comme un agent du gouvernement ou un fonctionnaire. Quand on l'a pressé de questions, il a admis être à l'emploi du SCRS.

Le sénateur Smith : Qui a porté plainte et que s'est-il produit?

Mr. Saloojee: None of the individuals filed any complaints. The gentleman who was at our press conference had the guts and grit to speak up about his experience with the RCMP, which is incredibly unusual in cases like this. He mentioned that he tried to file a complaint, and there was no response to that complaint so he dropped it.

When this incident happened, he looked at the RCMP website and he could not find any complaint mechanism. He sent an email to them and there was no response, so he dropped the complaint.

In terms of those who have suffered these sorts of inappropriate tactics, the vast majority of people do not come forward and do not file complaints. That happens for a number of reasons that are fairly well-established in anti-discrimination work. People are scared, anxious and concerned about their identity and reprisals. In Egypt an idiom says that if you complain you go behind the sun, which means that you disappear. Most people come with that sort of baggage and thus complaining is the last thing on their minds.

The idea that you could be publicly linked, correctly or not, to terrorism is like the kiss of death in the community. In the broader community it is akin to being a pedophile or serial killer. Whether it is right or wrong, the mere stigma of being a terrorist is enough to dissuade people from coming forward publicly.

Shirley Heafey has spoken frankly and vigorously about how difficult it is to do her job. Her civilian oversight committee lacks teeth, because there is stalling on the part of the RCMP and she cannot investigate where she wants to investigate. When the head of the oversight body says this, I am sure that it inspires little confidence in those already disinterested from filing, to file.

Senator Smith: On the case where it turned out it was a CSIS person, was a complaint filed with CSIS, or do you know?

Mr. Saloojee: My understanding is that a complaint was not filed to SIRC, the body that oversees CSIS, primarily for the same reasons. The last thing people want to do is to be publicly known. Also, following the events of the *Maheer Arar* case, and anonymous leaks about people that were well publicized, particularly in the Arab Muslim community, from anonymous government officials, cloak and dagger, people feel like their information could be leaked as well. Why rock the boat?

Interestingly, in a number of documented cases, agents told people not to tell anyone. In two cases, CAIR-CAN is making our job difficult. We do not have anything against CAIR-CAN, but you have to be for Canada. There was an active discouragement of people within a number of narratives to file complaints with third parties as well.

M. Saloojee : Aucune des personnes visées n'a porté plainte. L'homme qui assistait à notre conférence de presse a eu le culot et l'audace de parler de son expérience avec la GRC, chose plutôt inhabituelle dans des cas semblables. Cet homme a dit qu'il avait tenté de porter plainte et qu'il n'avait obtenu aucune réponse, de sorte qu'il a laissé tomber.

Lorsque l'incident s'est produit, il a consulté le site Web de la GRC et n'a pu trouver aucun mécanisme lui permettant de porter plainte. Il a donc envoyé un courriel à la GRC, et il n'a eu aucune réponse. Il a donc laissé tomber la plainte.

La vaste majorité des personnes qui ont été victimes de telles tactiques semblables ne se manifestent pas et ne portent pas plainte. Cela s'explique par diverses raisons qui sont assez bien établies dans les travaux sur la discrimination. Les gens ont peur, ils sont anxieux, ils craignent pour leur identité et craignent les représailles. Selon un proverbe égyptien, si vous vous plaignez, vous vous placez derrière le soleil, ce qui signifie que vous disparaîsez. La plupart des gens ont un bagage similaire de sorte que porter plainte ne leur vient pas à l'esprit.

La simple idée que vous pourriez être relié publiquement, à tort ou à raison, à du terrorisme, est un peu comme le souffle de la mort sur la collectivité. Dans la collectivité plus large, c'est un peu comme si vous étiez pédophile ou tueur en série. Que ce soit à tort ou à raison, le simple stigmate de terroriste est suffisant pour dissuader quiconque de se manifester publiquement.

Mme Shirley Heafey a parlé franchement et vigoureusement de la difficulté de faire son travail. Son Comité de surveillance civile n'a pas les moyens d'intervenir parce que la GRC ne le soutient pas et qu'elle ne peut faire enquête lorsqu'elle le souhaite. Lorsque le responsable d'un organisme de surveillance dit des choses semblables, je suis sûr que cela n'inspire aucunement confiance aux personnes qui ont déjà décidé de ne pas porter plainte.

Le sénateur Smith : Dans le cas où il s'est avéré qu'il s'agissait d'un agent du SCRS, savez-vous si on a porté plainte auprès du SCRS?

M. Saloojee : Je crois comprendre qu'aucune plainte n'a été déposée auprès du CSARS, l'organisme qui supervise le SCRS, principalement pour les raisons que je vous ai exposées. La dernière chose que les gens souhaitent est de se faire connaître publiquement. De plus, à la suite des événements entourant l'affaire *Maheer Arar*, et des divulgations d'information anonymes au sujet de personnes bien connues, particulièrement au sein de la collectivité arabo-musulmane, de la part de fonctionnaires du gouvernement anonymes, situations dignes d'un roman de cape et d'épée, les gens estimaient que les renseignements à leur sujet pouvaient également être divulgués. Dans ces circonstances, pourquoi faire des vagues?

Il est intéressant de constater que dans un certain nombre de cas documentés, les agents ont demandé aux personnes visitées de ne rien dire. Dans deux cas, le Conseil canadien des relations américano-islamiques nous complique la tâche. Nous n'avons rien contre ce Conseil, mais vous devez être favorable au Canada. Comme en font foi les récits, on a cherché activement à dissuader les personnes de porter plainte auprès de tierces parties.

Senator Smith: Several of you have referenced the *Arar* case. The bad news is something very inappropriate, it would appear, happened there. I do not wish to prejudge the inquiry, but it sounds that way. The good news is that Canada decided to set up an inquiry to do their best to get to the bottom of it, at great cost.

I ask this in good faith. I simply do not know the answer. In your various organizations, not everyone may have known about *Arar* from day one, but once it became known, as with the Sampson case with the Saudis, and the other four that you mentioned, did your groups protest to those governments, both of whom are in the Muslim and the Arab world?

Do you go on the record; do you take a position? How do you react when you realize how they behave back there?

Mr. Saloojee: We have been very clear in terms of our public statements. Sheema Khan is the chair of the council and is a national writer with *The Globe and Mail*. She has a monthly column. She is intrepid and quite fearless in raising these issues. She is critical. She certainly is not a cheerleader of the Muslim community by any stretch. She is bluntly critical and has been that way over a wide variety of issues, ranging from lack of democracy to patriarchal structures, et cetera, and on the record as well.

We were very critical of the Syrian government, although, to be honest, certain members of the Muslim community said, "Well, it is a Muslim government, and if you criticize Syria, that will open the road to the United States for what might be an impending invasion of Syria, as in the case of Iraq." We felt it our duty to be honest and critical of the Syrians who acted as surrogates for the United States and perhaps Canada. We do not know the extent to which Canada was complicit in subcontracting out the interrogation to the Syrians, but we have been critical of that case and others.

We have tried to draw a universal standard. It does not matter whether it is Muslims or people who are not Muslims who perpetrate these abuses; they need to be condemned. The Koran says words to the effect that those who believe or profess to be Muslims and have faith, stand up for justice, even if it is against your community, your people, your kinfolk and yourselves. Justice is seen as nearer to devotion to God. The standard must be one of a universal constant of justice, regardless of who does the injustice.

Senator Smith: I might also highlight the photographer, Zahra Kazemi, who was murdered in Iran.

Mr. Alghabra: I wish to echo what Mr. Saloojee said. Our position and principles are clear and universal and apply to everyone and every country. I wish to emphasize is that we are

Le sénateur Smith : Plusieurs d'entre vous ont fait référence à l'affaire *Arar*. La mauvaise nouvelle est que des choses tout à fait incorrectes, semble-t-il, se sont produites dans ce dossier. Je ne souhaite aucunement présumer des résultats de l'enquête, mais c'est ce qu'il me semble. La bonne nouvelle est que le Canada a décidé d'établir à grands frais une commission d'enquête pour faire la lumière sur cette affaire et pour aller au fond des choses.

Je vous pose ma question en toute bonne foi. Je ne connais tout simplement pas la réponse. Au sein de vos diverses organisations, bien de gens ne connaissaient pas M. Arar, mais lorsque son cas a été rendu public, comme dans le cas de M. Sampson en Arabie saoudite et des quatre autres cas que vous avez mentionnés, est-ce que vos groupements ont protesté auprès de ces gouvernements, qui se trouvent tous les deux dans le monde musulman et arabe?

Faites-vous des démarches officielles? Prenez-vous position? Comment réagissez-vous quand vous prenez conscience du comportement que ces pays ont eu?

M. Saloojee : Nous avons été très clairs dans nos déclarations publiques. Mme Sheema Khan est présidente du Conseil et rédactrice nationale au *Globe and Mail*. Elle y a une chronique mensuelle. C'est une femme intrépide et qui ne craint pas d'aborder ces questions. Elle est très critique. Chose certaine, elle n'est pas meneuse de claques pour la communauté musulmane, loin de là. Elle est féroce et critique et elle agit de la sorte face à diverses questions, qui vont du manque de démocratie aux structures patriarcales, et cetera, et qui sont toutes documentées.

Nous avons été très critiques du gouvernement syrien, bien que, pour être honnête, certains membres de la communauté musulmane aient dit « Il s'agit d'un gouvernement musulman, et si vous critiquez la Syrie, vous pavez la voie aux États-Unis, qui pourraient décider d'envahir la Syrie, un peu comme ils l'ont fait en Iraq ». Nous estimons qu'il était de notre devoir de faire preuve d'honnêteté et de critiquer les Syriens qui ont agi pour le compte des États-Unis et peut-être du Canada. Nous ne savons pas dans quelle mesure le Canada a pu se faire complice de la sous-traitance des séances d'interrogation menées par des Syriens, mais nous avons été critiques de ce cas et de bien d'autres cas.

Nous avons tenté d'établir une norme universelle. Peu importe qu'il s'agisse de Musulmans ou de personnes qui ne sont pas des Musulmans qui commettent ces abus. Toutes ces personnes doivent être condamnées. Le Coran contient des passages à l'effet que les personnes qui sont de profession musulmane ou de croyance musulmane et qui ont la foi doivent défendre la justice, même si cela va à l'encontre de leur collectivité, de leur peuple, de leurs proches et de leurs propres convictions. La justice est perçue comme étant une façon de se rapprocher de Dieu. La norme doit être une constante universelle de justice peu importe qui commet l'injustice.

Le sénateur Smith : Je pourrais également mentionner le cas de la photographe Zahra Kazemi qui a été assassinée en Iran.

M. Alghabra : J'appuie les propos de M. Saloojee. Notre position et nos principes sont clairs et universels et ils s'appliquent à tout le monde et à tous les pays. Je tiens à insister sur le fait que

Canadian organizations. Our responsibility is to work on behalf of Canadian Arabs and Muslims, in building dialogue and relationships with our Canadian government.

We feel the Canadian government is accountable to us and we are accountable to our citizenship in Canada. Our emphasis and scope is on Canada and what we do as Canadians within Canada.

I do have a letter in *The Gazette* that was published on Saturday regarding Zahra Kazemi. We do address these issues, but the scope of our focus is Canada and what happens in Canada.

Mr. Esse: Another example occurred in the days following September 11. Muslim community leaders in Canada got together to condemn whoever was behind that tragedy. We advertised this message in *The Toronto Star*. Even if we wanted to say we are against that, who will take our advertisement? We do not have that much power to actually advertise, and to make sure everyone hears what we are saying.

In our mosques, our gatherings and everywhere, we condemned these injustices, whether they were committed by Muslim or non-Muslims, the people we love, the people we are not, whoever they are, in an equal way.

We sent condolences when Pope John Paul II passed away, just sending emails and letters, to those whom it concerned. We did the same thing for the anniversary of the Holocaust. However, who will actually announce what we are saying?

If one Canadian Muslim committed a wrong, we will be labelled as a whole. We see that injustice, too. Moreover, if anyone is to take the blame in the *Arar* case, it should be the United States; they deported him to Syria.

Senator Smith: The Syrian government would bear responsibility, as well.

Mr. Esse: I agree with you, 100 per cent, but where does it start? We believe that the United States sent him there and asked for him to be punished until he confessed. That is what we believe. If that is the reality, let us see where the problem started.

At the same time, whether they are Saudi, Syrian or Egyptian, or anyone else, we are absolutely against anyone who is doing injustice. As Mr. Alghabra said, we are accountable to our country, our government and our people. Our actual focus is to create awareness among our people and to say, "Look, you should be good citizens." At the same time, we must convey the concerns of our grassroots, to our government, authorities and to the security agencies in a nice way.

nous sommes des organisations canadiennes. Notre responsabilité est de travailler au nom des Canadiens arabes et musulmans à établir un dialogue et des rapports avec notre gouvernement canadien.

Nous estimons que le gouvernement canadien est responsable envers nous et que nous sommes responsables envers nos citoyens du Canada. Nous mettons l'accent sur le Canada et sur ce que nous faisons en tant que Canadiens, au Canada.

Le journal *The Gazette* de samedi a publié une lettre ouverte concernant Zahra Kazemi dans laquelle nous abordons ces questions, mais nous nous intéressons au Canada et à ce qui se passe au Canada.

M. Esse : Un autre exemple s'est produit dans les jours qui ont suivi le 11 septembre. Des leaders de la communauté musulmane du Canada se sont réunis pour condamner quiconque était derrière cette tragédie. Nous avons publié ce message dans le *Toronto Star*. Même si nous voulons dire que nous sommes contre ce type de gestes, qui voudra accepter notre publicité? Nous n'avons pas véritablement de pouvoir pour faire de la publicité et nous assurer que tout le monde entend ce que nous avons à dire.

Dans nos mosquées, dans nos rencontres et partout ailleurs, nous condamnons ces injustices, peu importe qu'elles soient commises par des Musulmans ou par des non-Musulmans, les gens que nous ne sommes pas, qui qu'ils soient, de manière égale.

Nous avons transmis nos condoléances à l'occasion du décès du Pape Jean-Paul II en envoyant des courriels et des lettres aux personnes concernées. Nous avons fait la même chose à l'occasion de l'anniversaire de l'Holocauste. Toutefois, qui répercutera publiquement ce que nous disons?

Si un Musulman canadien fait le mal, nous serons tous étiquetés en conséquence. Nous sommes conscients de cette injustice aussi. De plus, si quelqu'un doit prendre la responsabilité dans l'affaire *Arar*, ce devrait être les États-Unis. Ce sont eux qui ont déporté M. Arar en Syrie.

Le sénateur Smith : Le gouvernement syrien en porterait la responsabilité.

M. Esse : Je suis entièrement d'accord avec vous, mais par où faut-il commencer? Nous estimons que les États-Unis l'ont envoyé là-bas et qu'ils ont demandé qu'il soit puni jusqu'à ce qu'il confesse des crimes quelconques. C'est ce que nous pensons. Si c'est la réalité, il faut d'abord trouver où le problème a commencé.

De même, qu'il s'agisse des Saoudiens, des Syriens ou des Égyptiens, ou de quiconque, nous sommes tout à fait contre les personnes qui commettent des injustices. Comme l'a dit M. Alghabra, nous sommes responsables vis-à-vis notre pays, notre gouvernement et notre peuple. Nous sensibilisons les gens en leur disant « Écoutez, vous devriez être de bons citoyens ». En même temps, nous devons faire part de nos préoccupations à la base, à nos gouvernements, à nos autorités et aux organismes de sécurité, d'une manière plaisante.

At this point, we are saying that we are the first to collaborate with the security agencies and praise their work, but who will give us a guarantee that they would do that in an honest and understandable way? That is what we are asking.

Mr. Awan: As an organization, we have made public statements in the press condemning the actions of governments in Islamic countries. I do not want to refer to them as Islamic governments because they often are not.

We have condemned people ranging from Saddam Hussein, Islam Karimov, Musharraf in Pakistan, and dictatorial regimes around the Islamic world.

Our president, Professor Mohamed Elmasry, our vice-president, Mrs. Wahida Valiante, and various members of our organization meet with ambassadors from countries such as Syria and Iran to convey our concerns with the way things are back there and to press on issues of human rights and so on.

For example, recently, when the Palestinian Prime Minister Mahmud Abbas was here to meet with Prime Minister Paul Martin, Professor Elmasry attended the meeting and discussed concerns relating to the advancement of human rights within the Palestinian territories. It is something we continue while maintaining our focus as a Canadian Islamic organization.

Mr. Alghabra: Canadians are all immigrants. They could be second, third, or fourth generation, but the majority of us are immigrants. None of them are asked to explain what their countries of origins have done because they are Canadians.

There is a certain emphasis or liability on Muslims and Arabs that they always have to first of all condemn the countries where other atrocities have happened. Of course, rightly, there is nobody defending the atrocities, but Arab and Muslim Canadians cannot shake off the label. They are full Canadians, and they still have to explain if they have any attachment to their origins or any country of ethnicity.

Senator Joyal: I would like to come back to the issue of the round table. Some of your answers concern me.

The way I understand the government policy, or at least the one announced by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, is that the round table is a privileged mechanism to establish, develop, and nurture a link with the Arab community.

Did the minister take your names or involve you in any consultations prior to the formation of the committee?

Pour le moment, nous disons que nous sommes les premiers à collaborer avec les organismes de sécurité et à louer leur travail, mais qui nous donnera la garantie qu'ils pourraient faire leur travail de manière honnête et compréhensible? C'est ce que nous demandons.

M. Awan : En tant qu'organisation, nous avons fait des déclarations qui ont été publiées dans la presse pour condamner les actions de gouvernements dans des pays islamiques. Je ne veux pas parler de gouvernements islamiques parce que, bien souvent, ce n'est pas le cas.

Nous avons condamné des gens comme Saddam Hussein, Islam Karimov, Musharraf au Pakistan et des régimes dictatoriaux dans le monde islamique.

Notre président, le professeur Mohamed Elmasry, notre vice-présidente, Mme Wahida Valiante, et plusieurs autres membres de notre organisation rencontrent les ambassadeurs de divers pays comme la Syrie et l'Iran pour leur faire part de nos préoccupations en ce qui concerne la façon dont les choses se déroulent dans ces pays et pour insister auprès d'eux sur les droits de la personne, et ainsi de suite.

Par exemple, lors de la visite récente du Premier ministre palestinien Mahmud Abbas, le professeur Elmasry a assisté à la rencontre avec le Premier ministre Paul Martin et il a fait état de préoccupations concernant l'avancement des droits de la personne dans les territoires palestiniens. C'est une chose que nous continuons de faire tout en maintenant le cap sur le fait que nous sommes une organisation islamique canadienne.

M. Alghabra : Les Canadiens sont tous des immigrants. Il peut s'agir de personnes de deuxième, de troisième ou même de quatrième génération, mais l'immense majorité d'entre nous sommes des immigrants. Personne n'a été tenu d'expliquer ce que son pays d'origine avait fait justifier leur décision de devenir citoyen canadien.

Il y a une certaine obligation de la part des Musulmans et des Arabes de toujours condamner le pays où des atrocités se sont produites. Bien entendu, et à juste titre d'ailleurs, il n'y a personne qui prend la défense de ces atrocités, mais les Arabes et les Musulmans canadiens ne peuvent se défaire de cette étiquette. Ce sont des Canadiens à part entière et pourtant, ils doivent continuer d'expliquer pour quelle raison ils ont toujours un attachement quelconque à leur pays d'origine ou à leur ethnicité.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à la question de la Table ronde. Certaines de vos réponses me préoccupent.

Si je comprends bien la politique du gouvernement, ou du moins celle qu'a annoncée le ministre de la Sécurité publique et des Mesures d'urgence, c'est que la Table ronde est un mécanisme privilégié pour établir, pour développer et pour entretenir un lien avec la communauté arabe.

Le ministre a-t-il pris votre nom ou vous a-t-il fait participer à une consultation avant la formation du comité?

Adding a word on the “representativeness” of your body, if you are to be involved, of course there has to be some kind of a capacity to pass on the information to a group of citizens that support your community.

If you could do that, maybe it would help us to appraise the round table and what we can expect from the present round table.

Mr. Esse: Senator Joyal, I agree with you. The answer to your question is yes, especially when I am speaking on behalf of the Coalition of Muslim Organizations.

We sent a letter that started from April 20, 2004, to the Deputy Prime Minister and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, who invited around 15 people nationwide to consult on Bill C-36. At the end of that meeting, Anne McLellan suggested that she wanted to form a round table committee.

As you know, following that, the election happened. Immediately after the election, the government announced the round table, the qualifications they needed, and there were a number of issues addressed on the website. COMO received an official letter from the government as soon as we showed interest. They said, “You can apply now; it is on our website.”

We did apply. The qualification said that one of your MPs should nominate you. We did that, and our representative got seven nominations from not only MPs but also the police headquarters and other community leaders.

One of our members from the Muslim Lawyers Association also applied, as did another member. We followed all of the instructions and yet, not one of us received an acceptance.

Following that, we discussed the issue with the Deputy Prime Minister, during which time they justified their selection. Seemingly, the CAR, CAIR, COMO, and the Muslim Lawyers Association are not part of the major Muslim organizations.

Mr. Alghabra: We received an invitation to apply and we sent a nomination. We also coordinated with other organizations on the nominations. Each organization here today submitted at least a name, and other organizations that are not here had submitted names, and we were surprised at the selection.

Just to give you a little more information, there are three Muslims, two of them are Arabs on this panel, and none of them are from the Toronto or Montreal area where the majority of Muslims and Arabs in Canada reside.

J'ajouterais un mot en ce qui a trait à l'étiquette de « représentativité » pour votre organisme. Pour participer à cette table ronde vous devez avoir une certaine capacité de communiquer l'information à un groupe de citoyens qui appuie votre communauté.

Si vous pouviez le faire, peut-être vous pourriez nous aider à mieux évaluer la Table ronde et ce que nous pouvions attendre de la Table ronde actuelle.

M. Esse : Sénateur Joyal, je suis d'accord avec vous. La réponse à votre question est oui, particulièrement lorsque je parle au nom de la Coalition of Muslim Organizations.

Le 20 avril 2004, nous avons écrit à la vice-premier ministre et au ministre de la Sécurité publique et des Mesures d'urgence qui ont invité une quinzaine de personnes de partout au pays à participer à une séance de consultation sur le projet de loi C-36. À la fin de cette réunion, Mme Anne McLellan a laissé entendre qu'elle voulait former un comité de table ronde.

Comme vous le savez, les élections ont été déclenchées peu après. Immédiatement après les élections, le gouvernement a annoncé son intention de créer la table ronde, a fait connaître les compétences qu'il recherchait et un certain nombre de questions ont été abordées sur le site Web. COMO a reçu une lettre officielle du gouvernement dès que nous avons manifesté notre intérêt. Cette lettre disait « Vous pouvez faire une demande dès maintenant, en passant par notre site Web ».

Nous avons présenté une demande. Une des exigences était que la candidature devait être appuyée par un de nos députés. C'est ce que nous avons fait et notre représentant a obtenu cet appui, non seulement de la part de députés, mais également de l'administration centrale de la police et d'autres leaders de la communauté.

Un de nos membres, qui fait partie de la Muslim Lawyers Association, a également présenté une demande comme l'a fait un autre membre. Nous avons suivi toutes les instructions et pourtant, personne d'entre nous n'a été accepté.

À la suite de cela, nous avons débattu de la question avec la vice-première ministre, et elle a justifié son choix au cours de cette discussion. Il semblerait que le CAR, le Conseil canadien des relations américano-islamiques, le COMO et la Muslim Lawyers Association ne fassent pas partie des grandes organisations musulmanes.

M. Alghabra : Nous avons été invités à présenter une demande et nous avons proposé une candidature. Nous avons également assuré une coordination avec d'autres organisations concernant les candidatures. Chaque organisation qui est ici aujourd'hui a soumis au minimum un nom et d'autres organisations qui ne sont pas ici ont également soumis des candidatures. Nous avons été surpris des résultats de la sélection.

Pour vous donner plus de précision, il y a deux Musulmans, dont deux Arabes au sein de ce comité et aucun d'entre eux ne vient de Toronto ou de Montréal, endroit où se trouvent pourtant la majorité des Musulmans et des Arabes au Canada.

We had concerns. Again, this is not to say that the individuals on the panel are not intending to help the government deal with these issues. Maybe we just did not know about them, but not one of their published resumes have expressed or demonstrated an ability or history in working with these issues.

We wrote a letter to the minister expressing our disappointment and encouraging her to add another name or more than one name to the panel. That has not happened.

Senator Joyal: Mr. Saloojee, can you add to that?

Mr. Saloojee: Our position was that if the round table was going to be effective, it needs to be representative. The people on the round table need to accurately convey sentiments from the community to the round table and then reconvey the discussions to the community. It needs to be real so that the issues discussed are not the fluffy, throw-away type issues but the real ones that confront us as Canadian Muslims and Arabs.

They need to be the meaty issues of national security as well and how those laws affect the community, and they need to be effective. There needs to be something tangible, concrete, and solid that comes from this round table.

From my understanding, there have been only two meetings so far. It is probably premature to gauge the efficacy of the round table. There have only been two meetings and I am not certain what substantive topics will be discussed.

As mentioned by my colleagues, there are concerns that the round table will have a real impact on the lives of Canadian Arabs and Muslims.

Mr. Awan: In my individual capacity, my area of expertise with the Canadian Islamic Congress has been analyzing the anti-terrorism legislation and in that capacity I was unaware of the round table. That is not to say that the Canadian Islamic Congress did not apply for a position at this table. I am not sure whether they applied or whether a position was granted to our organization. I can check on that and report back to the committee.

You asked about our network. As I mentioned previously, we represent the interests and concerns of thousands of Canadian Muslims from a variety of backgrounds. Our membership is a little over 40,000. We represent both the Shia and the Sunni schools of thought and persons of all age groups and both sexes. Our contribution to the Islamic community and our position as one of its representatives has been recognized by the government. Within the last few months, we were invited to present on the citizenship laws of Canada before the committee on citizenship studying the same-sex marriage bill, in addition to being here today. We have written widely in the press. At the time of the last election, we published a first report from the Muslim community that was talked about widely in the mainstream media. That report evaluated

Nous avions des préoccupations. Je ne veux pas dire que les personnes qui font partie du comité ne veulent pas aider le gouvernement à aborder ces questions. Peut-être que nous ne les connaissons pas mais que leur curriculum vitae fait état d'une aptitude manifeste ou exprime à aborder ces questions.

Nous avons écrit au ministre pour lui exprimer notre déception et pour l'encourager à ajouter un autre nom ou plus d'un nom à ce comité. Cela ne s'est pas produit.

Le sénateur Joyal : Monsieur Saloojee, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Saloojee : Selon nous, pour que la Table ronde soit efficace, elle doit être représentative. Les personnes qui font partie de cette Table ronde doivent communiquer de manière précise les sentiments de la collectivité aux autres membres de la Table ronde puis en retour, ils doivent faire état des discussions à leur communauté. Il faut véritablement que les questions abordées ne soient pas des questions vides, des questions jetables, mais plutôt des questions réelles qui nous concernent en tant que Canadiens musulmans et arabes.

Il doit s'agir de questions nationales étoffées et il faut aussi déterminer comment ces lois affectent la collectivité. Les discussions doivent être efficaces. Il doit y avoir des résultats tangibles, concrets et solides qui ressortent de cette Table ronde.

Si je comprends bien, il n'y a eu que deux rencontres jusqu'à maintenant. Il est sans doute prématuré de juger de l'efficacité de la Table ronde. Il n'y a eu que deux réunions et je ne connais pas véritablement les questions de fonds qui seront abordées.

Comme mes collègues l'ont mentionné, nous craignons que cette Table ronde ait des répercussions réelles sur la vie des Canadiens arabes et musulmans.

M. Awan : À titre individuel, mon travail auprès du Canadian Islamic Congress a été d'analyser la Loi antiterroriste, et je n'étais pas au courant de la mise sur pied de cette Table ronde. Ce qui ne veut pas dire que le Canadian Islamic Congress n'a pas présenté une demande pour faire partie de cette table. Je ne sais pas non plus si on a présenté une demande de représentant ou si un poste a été accordé à un représentant de notre organisation. Je pourrai vérifier et vous donner une réponse plus tard.

Vous vous êtes interrogé sur notre réseau. Comme je l'ai mentionné précédemment, nous représentons les intérêts et les préoccupations de milliers de Canadiens musulmans de provenances très diverses. Nous comptons un peu plus de 40 000 membres. Nous représentons les écoles de pensée chiite et sunnite de même que des personnes de tous âges et des deux sexes. Le gouvernement a reconnu et reconnaît notre contribution à la communauté islamique et notre position en tant que l'un de ses représentants. Au cours des derniers mois, nous avons été invités à parler des lois sur la citoyenneté du Canada devant le Comité de la citoyenneté qui étudiait le projet de loi sur le mariage entre personnes de même sexe, en plus d'être ici aujourd'hui. Nous avons publié de nombreux articles dans la presse. Lors de la dernière élection, nous avons publié un premier rapport de la

all the serving MPs at the time of the 2004 federal election on a variety of issues of interest to the Islamic and the broader Canadian community. That report was widely distributed.

We have an electronic bulletin that goes out to over 300,000 people in North America. We definitely have the means to convey the governments' interests and concerns to the Islamic community in Canada, and in North America at large.

Senator Joyal: I am trying to understand how the round table can be effective if there is no community leader with roots in the community. Try draw to a parallel with official languages, in various provinces there are provincial organizations, such as groups of Acadian francophones and English-speaking communities in Quebec. In order to reach those communities, you normally appeal to the elected representatives of the community, and you have a general idea of their following in the community.

It is puzzling to me to hear that there is no one in your organization from Toronto or Montreal. As you said yourself, the largest numbers of your community are concentrated in those two cities and I do not see how you can build trust and confidence without leadership there.

We will be fooling ourselves about the impact the round table might have in the short term if its position is not reflective of the community and if its agenda's definition does not include cooperation with the leadership.

Did you have any input on the priorities that the round table should address?

Mr. Esse: We have not been consulted on that subject. In our recent meeting with the Deputy Prime Minister, we submitted our views regarding the round table and we reached a positive understanding. However, we believe that round tables should meet twice annually. We hope for improvement.

However, we made a very convincing submission with regard to numbers, representation, what should be done and how this can be effective. I hope that will be reflected in the future. We have done our best.

Senator Joyal: Mr. Alghabra, at page 8 of your brief you propose that the community design an investigative study undertaken by an independent panel of mutually agreed upon experts and that the panel should be the one to examine the policies, operational practice and so forth, and that the panel should travel across the country and make final recommendations.

collectivité musulmane qui a été largement repris dans les médias. Ce rapport évaluait tous les députés en poste au moment du déclenchement de l'élection fédérale de 2004 sur une variété de questions d'intérêt pour les Islamistes et sur la collectivité canadienne de façon plus large. Ce rapport a aussi fait l'objet d'une large distribution.

Nous publions aussi un bulletin de nouvelles électronique qui est adressé à plus de 300 000 personnes en Amérique du Nord. Manifestement, nous avons les moyens de faire connaître les intérêts et les préoccupations du gouvernement à la communauté islamique du Canada, et de l'Amérique du Nord dans son ensemble.

Le sénateur Joyal : J'essaie de comprendre comment la Table ronde peut être efficace s'il ne s'y trouve aucun leader communautaire ayant des racines dans la communauté. J'établis un parallèle avec les langues officielles. Dans diverses provinces, il y a les organisations provinciales, par exemple des groupes comme les francophones acadiens et les collectivités de langue anglaise au Québec. Pour atteindre ces collectivités, vous faites habituellement appel aux représentants élus de la collectivité, de sorte que vous avez une idée générale des personnes qu'ils représentent.

Je trouve curieux que vous me disiez qu'il n'y a personne de votre organisation provenant de Toronto ou de Montréal. Comme vous l'avez dit vous-même, le plus grand nombre de vos collectivités est concentré dans ces deux villes et je ne vois pas comment on peut établir une relation de confiance sans qu'il y ait des leaders.

Nous nous tromperons sur les répercussions de la Table ronde à court terme si la position qu'elle adopte ne reflète pas les idées de la collectivité et si son plan d'action ne comprend pas la coopération avec les leaders.

Avez-vous des éléments à ajouter aux priorités que la Table ronde devrait aborder?

M. Esse : Nous n'avons pas été consultés à ce sujet. Lors de notre récente rencontre avec la vice-première ministre, nous lui avons fait part de nos points de vue concernant la Table ronde et nous en sommes arrivés à une compréhension positive. Toutefois, nous estimons que la Table ronde devrait se réunir deux fois par année. Nous espérons qu'il y aura des améliorations.

Toutefois, nous avons fait une présentation très convaincante en ce qui a trait au nombre, à la représentation, à ce qui devait être fait et à la façon dont cette Table ronde pourrait être efficace. Nous espérons que tout cela aura des répercussions dans le futur. Nous avons fait de notre mieux.

Le sénateur Joyal : Monsieur Alghabra, vous proposez à la page 8 de votre mémoire que la collectivité conçoive une étude approfondie qui serait entreprise par un comité d'experts indépendants acceptés mutuellement et que ce comité soit chargé d'examiner les politiques, les pratiques opérationnelles et ainsi de suite et que ce comité se déplace un peu partout au pays et fasse des recommandations finales.

I was naively under the impression that such an initiative could be undertaken under the round table. If we are to have a meaningful and conclusive study of racial profiling, the various groups must contribute to the design of the study so that we start with a general understanding of the conclusions.

I think that we have to “beef up” the round table, to use a common expression, if we are to get results from it over time. Otherwise, we will be circling around the issue but we will never be able to make any real improvement to it.

Mr. Alghabra: Before answering your question, I wish to make a correction. There are four Muslims on the committee, not three, two of whom are Arabs.

I agree that it is possible to generate this proposal through the cross-cultural round table. We are proposing a study on profiling. The scope is much narrower than the security impact on communities. I think this would be a great initiative for the cross-cultural round table to adopt and submit to the minister.

Our recommendation is to work with community groups and independent social scientists on an extensive and exhaustive scientific survey to put this issue to rest, to understand whether there really is racial profiling or whether it is an incorrect perception. If it is only a perception, the government can say so and the Muslim and Arab communities will be relieved and realize that this is just an unfounded fear. If it is found to be real, we can deal with it. Making accusations and defensively saying that it does not happen does not resolve the issue. Let us find out if it is happening. If it is happening, let us put mechanisms in place to alleviate it.

It is an important initiative to be undertaken by the government with other organizations. I wish to reiterate that it is hard for us as organizations not to feel left out of the process when none of our representatives is on the cross-cultural round table. The minister said that we will always be part of the dialogue and ongoing discussion, and we have been. We met with the minister just last month. However, the cross-cultural round table was established specifically for that purpose, and we believe that a representative of the organized civil side of the community should be at the table.

Mr. Saloojee: I agree with that statement. If you want it to be concrete and saleable, you must have community representation. There is no lack of intellectual and social capital in the Arab community.

There are many people with the expertise to be effective advocates for the Muslim community. You heard from Ziyaad Mia, who is for all intents and purposes our premier expert in national security matters. There are others like Professor Reem

J'étais bien naïvement sous l'impression qu'une telle initiative pouvait être entreprise par la Table ronde. Si nous devons en arriver à une étude significative et concluante au sujet du profilage racial, il me semble que les divers groupes devraient contribuer à la conception de l'étude afin que nous puissions commencer avec au moins une compréhension générale des conclusions à venir.

Je crois qu'il faut « renforcer » la Table ronde, pour utiliser une expression courante, si nous voulons qu'elle donne des résultats. Autrement, nous tournerons autour de la question, mais nous ne serons jamais capables d'apporter quelque amélioration que ce soit.

M. Alghabra : Avant de répondre à votre question, permettez-moi d'apporter une correction. Il y a quatre Musulmans au sein du comité, et non trois, dont deux sont des Arabes.

Je conviens qu'il est possible d'en arriver à cette proposition par l'entremise de la Table ronde transculturelle. Nous proposons une étude sur le profilage. La portée d'une telle étude est beaucoup plus étroite que celle des répercussions de la sécurité sur les collectivités. Je crois qu'il s'agirait là d'une grande initiative pour la Table ronde que d'adopter et de soumettre la proposition au ministre.

Nous recommandons une collaboration avec les groupes communautaires et les travailleurs sociaux indépendants en vue d'élaborer une enquête scientifique étendue et exhaustive afin de régler cette question une fois pour toute, pour déterminer s'il y a un profilage racial ou s'il s'agit d'une perception erronée. S'il ne s'agit que d'une perception, le gouvernement pourra le dire et les collectivités musulmanes et arabes seront soulagées et pourront prendre conscience qu'il s'agit d'une crainte non fondée. Par contre, s'il y a un profilage racial, nous pourrions y faire face. Le simple fait de porter des accusations et de dire de manière défensive que cela ne se produit pas n'aide aucunement à régler le problème. Allons de l'avant et trouvons ce qui se passe. Si quelque chose se passe, mettons en place les mécanismes pour corriger la situation.

Il s'agit là d'une initiative importante que le gouvernement pourrait entreprendre avec d'autres organisations. Permettez-moi de réitérer qu'il est difficile pour nous, en tant qu'organisation, de ne pas nous sentir mis de côté alors qu'aucun de nos représentants ne fait partie de cette Table ronde transculturelle. Le ministre a dit que nous serions toujours partie au dialogue et aux discussions, et nous l'avons été. Nous avons rencontré le ministre le mois dernier. Toutefois, la Table ronde a été établie spécifiquement à cette fin et nous croyons qu'un représentant de la société civile organisée, de la collectivité devrait faire partie de cette table.

M. Saloojee : Je suis en accord avec cette déclaration. Si vous voulez avoir des résultats concrets et si vous voulez être capable de les communiquer, vous devez avoir une représentation de la collectivité. La collectivité arabe ne manque aucunement de capital intellectuel et social.

Plusieurs personnes ont l'expertise voulue pour défendre les intérêts de la collectivité musulmane. Vous avez entendu parler de Ziyaad Mia qui, à toutes fins pratiques, est notre premier expert national sur les questions de sécurité nationale. Il y en a d'autres

Bahdi and Dr. Rachad Antonius who gave testimony before the Arar commission this week. There are many people. The social capital is available.

There needs to be a signal to the Muslim community that we are interested in engaging them as a community. That has been lost in translation. If the round table is going to be effective, that must be recaptured. There needs to be a clear message given that we want to engage you as a community and are not fearful of you.

When you find that certain of the capable people are not present, it sends the opposite message that we are not serious. The perception on the part of the community could be that this is just a tokenistic overture, not a serious one. There is work that needs to be done on the round table.

The Chairman: Thank you to our witnesses here today. We have been conducting our studies in such a way as to get a background on many of the issues we had dealt with before and have been looking forward to bringing people from the community before us to get their opinions.

We are very grateful for the presentations you made this afternoon. We will certainly reflect on them seriously, and I am quite sure we will be keeping in touch with you.

The committee adjourned.

comme le professeur Reem Bahdi et le Dr Rachad Antonius, qui ont témoigné devant la Commission Arar cette semaine. Il y a de nombreuses personnes. Le capital social existe.

Il faut envoyer un signal à la collectivité musulmane pour lui dire que nous sommes intéressés à travailler avec elle en tant que collectivité. Tout cela s'est perdu dans la traduction. Pour que la Table ronde donne des résultats, il faut retrouver l'essence. Il faut envoyer un message clair à l'effet que nous voulons engager la collectivité pour ce qu'elle est et que nous ne la craignons pas.

Le fait que certains membres compétents ne s'y trouvent pas envoie le message contraire, c'est-à-dire que la Table ronde manque de sérieux. Cette perception de la part de la collectivité pourrait être qu'il s'agit d'une ouverture symbolique, et non sérieuse. C'est le travail qui doit être accompli par les membres de la Table ronde.

La présidente : Je remercie les témoins qui sont venus ici aujourd'hui. Nous poursuivons notre étude de manière à obtenir le meilleur contexte possible concernant plusieurs des questions sur lesquelles nous nous sommes déjà penchés et nous comptons bien réunir ici des représentants de la collectivité afin qu'ils nous donnent leurs opinions.

Nous vous remercions beaucoup des présentations que vous nous avez faites cet après-midi. Nous y réfléchissons sérieusement et je suis sûre que nous resterons en contact avec vous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

Office of the Communications Security Establishment Commissioner:

The Right Honourable Antonio Lamer, P.C., Commissioner;
Joanne Weeks, Executive Director.

Afternoon meeting

Canadian Council on American-Islamic Relations:

Riad Saloojee, Executive Director.

Coalition of Muslim Organizations:

Adam Esse, President.

Canadian Arab Federation:

Omar Alghabra, National President.

Canadian Islamic Congress:

Khurram Awan.

TÉMOINS

Séance du matin

*Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des
télécommunications :*

Le très honorable Antonio Lamer, C.P., commissaire;
Joanne Weeks, directrice exécutive.

Séance de l'après-midi

Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada :

Riad Saloojee, directeur exécutif.

Coalition of Muslim Organizations :

Adam Esse, président.

Fédération canado-arabe :

Omar Alghabra, président national.

Canadian Islamic Congress :

Khurram Awan.



Y C 2
- 2 0 0 4
A 5 1



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Anti-terrorism Act

Loi antiterroriste

Chair:
The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :
L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, June 20, 2005

Le lundi 20 juin 2005

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Thirtieth and thirty-first meetings on:

Trentième et trente et unième réunions concernant :

A comprehensive review of the provisions and operation of
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Un examen approfondi des dispositions et de l'application
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable James Kelleher, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelleher, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Lynch-Staunton (*June 20, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA LOI ANTITERRORISTE

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable James Kelleher, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Lynch-Staunton (*le 20 juin 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 20, 2005
(31)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:33 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C. and Kinsella (7).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). *(For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.)*

WITNESSES:

United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna)
(by videoconference):

Jean-Paul Laborde, Chief, Terrorism Prevention Branch.

The Chair made a statement.

Mr. Laborde made a statement and answered questions.

At 12:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

OTTAWA, Monday, June 20, 2005
(32)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:35 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C. and Kinsella (7).

In attendance: Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 20 juin 2005
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, dans la salle 160-S dans l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., et Kinsella. (7)

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). *(Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (Vienne) (par vidéoconférence) :

Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme.

La présidente fait une déclaration.

M. Laborde fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 20 juin 2005
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., et Kinsella (7).

Également présents : Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

Imagine Canada:

Peter Broder, Corporate Counsel and Director, Regulatory Affairs;

Robbin Tourangeau, Vice-President, Public Policy and Government Relations.

As an individual:

Blake Bromley, Partner, Benefic Lawyers.

The Chair made a statement.

Mr. Broder and Mr. Bromley each made a statement and answered questions.

Committee Business:

The Chair made a statement.

Senator Kinsella moved that Senator Kelleher, P.C. be elected Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 3:26 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41). (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 du 7 octobre 2004.*)

TÉMOINS :

Imagine Canada :

Peter Broder, conseiller juridique et directeur, Affaires réglementaires;

Robbin Tourangeau, vice-présidente, Politique publique et relations gouvernementales.

À titre personnel :

Blake Bromley, associé, Benefic Lawyers.

La présidente fait une déclaration.

MM. Broder et Bromley font une déclaration et répondent aux questions.

Affaires du comité :

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Kinsella propose que le sénateur Kelleher, C.P., soit élu vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 20, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:33 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the thirtieth meeting of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged situation with the public. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation.

When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian public. The House of Commons is also undergoing a similar process.

Thus far the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts, those involved in enforcement and intelligence gathering, as well as representatives of community groups.

This morning, we are fortunate to be joined by Mr. Jean-Paul Laborde, Chief, Terrorist Prevention Branch of the United Nations Office on Drugs and Crime. Mr. Laborde is joining us by videoconference from his offices in Vienna.

[*Translation*]

Mr. Jean-Paul Laborde, Chief, Terrorism Prevention Branch, United Nations Office on Drugs and Crime: Madam Chair, I am very honoured to appear before you today. I believe we will have a very fruitful session. I am open to any questions you may have on the various aspects of legislation regarding terrorism prevention internationally, and especially on the binding nature

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 20 juin 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 33 pour faire un examen approfondi des dispositions de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 30^e séance du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste.

Pour la gouverne des téléspectateurs, je vais expliquer le mandat de ce comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes menées à New York, à Washington, D.C. et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste.

Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement avait été prié d'accélérer l'étude de ce projet de loi, ce que nous avons accepté de faire. L'échéance fixée pour l'adoption du projet de loi était la mi-décembre 2001.

Toutefois, on avait fait remarquer qu'il était difficile d'évaluer à fond l'éventuel impact du projet de loi en si peu de temps. C'est pourquoi il avait été convenu qu'au bout de trois ans, le Parlement serait prié d'examiner les dispositions de la loi et son impact sur les Canadiens avec le bénéfice du recul et dans un climat émotionnellement moins chargé. Les travaux qu'effectue actuellement le comité spécial représentent les efforts déployés par le Sénat pour assumer cette obligation.

À la fin de l'examen, nous ferons rapport au Sénat et nous soulignerons tout point qu'il faudrait à notre avis régler. De plus, nous mettrons les résultats de nos travaux à la disposition du gouvernement et, bien sûr, du public canadien. Un examen analogue est également en cours dans l'autre endroit.

Jusqu'ici, le comité a rencontré des ministres et des hauts fonctionnaires du gouvernement, des experts internationaux et nationaux qui lui ont parlé du contexte de la menace, des experts juridiques et des personnes qui travaillent à l'exécution de la loi et à la collecte de renseignements de sécurité.

Ce matin, nous avons la chance d'accueillir M. Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme, Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. M. Laborde se joint à nous par vidéoconférence depuis son bureau à Vienne.

[*Français*]

M. Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme, Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues : Madame la présidente, je suis très honoré de témoigner devant vous aujourd'hui. Je pense que nous aurons une session très fructueuse. Je suis ouvert à toute question que vous aurez sur les différents aspects de la législation en

of various resolutions or instruments the United Nations have implemented which affect the various member states of the UN such as Canada.

I am perfectly willing to answer your questions in English or in French. However, given that French is my mother tongue, I would ask you for the permission to speak French. I want to thank you, honourable senators, and I hope we will have a very fruitful session.

[English]

The Chairman: That is perfectly fine, Mr. Laborde. Do you have a presentation to make, sir?

[Translation]

Mr. Laborde: I will start with a few preliminary remarks, because I would not want to get involved in a debate which in principle has to do with Canadian democratic institutions. The situation, when it comes to the fight against terrorism, is unique. Before I express my opinion on the matter, I would like to start by saying that, for years, I was, as we say in France, a magistrate, in other words a judge and attorney. I have also held several positions within the International Association of Penal Law, as secretary general of the International Review of Penal Law and secretary general of the Scientific Committee of the International Association of Penal Law. I remain associate professor at the Université de Toulouse Law Faculty, with the authorization of the United Nations organization. I try to have both a practical and an academic outlook.

In looking at the United Nations provisions on terrorism, what we should address first and foremost, and I believe that this point is most important for national legislation, is the fact that we are working within the framework of the chapter on peace and security, chapter 7 of the charter, which is binding.

I noticed in the documents you sent to me that this point had already been mentioned. However, I would like to get back to it, because it is of major importance in terms of legislation. In my opinion, this is something you should focus on a great deal, because it has a direct effect on the way you may choose to address this legislation as well as the view you may have of this legislation you are wisely reexamining.

All the members of your committee certainly know that Security Council Resolution 1373 under chapter 7 of the United Nations Charter is a resolution divided into several parts. As is the case for any United Nations resolution, it does carry some weight. Because it derives from chapter 7 of the charter, this resolution is binding upon states.

matière de lutte contre le terrorisme au niveau international et surtout sur les éléments obligatoires que les différentes résolutions ou instruments des Nations Unies ont mis en place et qui pèsent sur les pays membres de l'organisation dont vous faites partie.

Je suis tout à fait disposé à répondre à vos questions en anglais ou en français. Toutefois, étant donné que le français est ma langue maternelle, je vous demanderais la permission de bien vouloir parler dans cette langue. Je vous remercie, honorables sénateurs, et j'espère que nous aurons une session des plus fructueuses.

[Traduction]

La présidente : C'est tout à fait acceptable, monsieur Laborde. Avez-vous un discours liminaire à faire, monsieur?

[Français]

M. Laborde : Je commencerai tout d'abord avec quelques remarques préliminaires, car je ne voudrais pas m'engager dans un débat qui concerne, a priori, les institutions démocratiques canadiennes. Nous nous trouvons, en matière de lutte contre le terrorisme, dans une situation particulière. Avant de vous exprimer mon opinion sur la question, j'aimerais d'abord vous dire que j'ai, pendant des années, été, comme on le dit en France, magistrat, c'est-à-dire juge et procureur. J'ai également été en charge de différentes fonctions au sein de l'Association internationale de droit pénal, en tant que secrétaire général de la revue internationale de droit pénal et secrétaire général du Comité scientifique de l'Association internationale de droit pénal. Je suis toujours professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse, avec l'autorisation de l'organisation des Nations Unies. Je tente d'avoir une perspective à la fois de praticien et également académique.

Dans le cadre des dispositions des Nations Unies concernant le terrorisme, ce que nous pourrions tout d'abord relever, et je crois que ce point est capital pour les législations nationales, que nous sommes dans le cadre de ce qu'on appelle le « chapitre de la Charte sur la paix et la sécurité ». Le chapitre 7 de la Charte est un chapitre obligatoire.

J'ai vu dans les documents que vous m'avez fait parvenir, qu'on avait déjà fait mention de cette question. J'aimerais toutefois revenir sur ce point, car il revêt une importance capitale au niveau des législations. À mon avis, il s'agit d'un élément sur lequel il faut beaucoup insister, car il a des conséquences directes sur les différentes façons dont vous pourrez vous pencher sur la législation et des conséquences directes sur votre perspective de la législation que vous êtes très sagement en train de réexaminer.

Vous savez tous, dans votre comité, que la Résolution 1373 du Conseil de sécurité, sous le chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, est une résolution qui se divise en plusieurs parties. Comme toute résolution des Nations Unies, elle a une certaine force. Celle-ci, étant donné qu'elle découle du chapitre 7 de la Charte, a une force obligatoire pour les États.

What is extraordinary, literally, is that the UN did legislate. The Security Council, through this resolution, enacted international criminal law. This is something that can be done within a specific geographical area, or even according to a theme, but something so broad had never been done in the past.

In the past, Security Council Resolutions have always dealt either with geographical areas, such as Rwanda, the former Yugoslavia or several other areas, or been very specific, even when it came to terrorism.

For instance, Resolution 1267 set out sanctions against a specific organization, al-Qaeda and other associated organizations. Up until that point, the Security Council had almost never issued a peremptory provision in a general area of criminal law which is, in this case, terrorism.

In my opinion, this is a new aspect we should focus on specifically. Why? Because binding provisions in paragraphs 1 and 2 of Resolution 1373 are absolutely binding on states.

I noted in an article in the June 9, 2005 *Recueil Dalloz*, a renowned French magazine, a comment regarding a decision by the Cour de cassation in which it is clearly stated that states must incriminate people for acts of terrorism and the funding thereof; they must set up the means and institutions needed to effectively fight terrorist groups, and must fully cooperate in order to prevent and crack down on terrorism, according to Resolution 1373.

There is a comment according to which these statements are based on chapter 7 of the United Nations Charter, and are therefore legally binding on UN member states. Moreover, it is stated that these provisions are indeed directly applicable and take precedence under article 103 of the United Nations Charter, in case of a conflict.

This is what we must remember. When there is a conflict between United Nations members' obligations and their obligations under any other international agreement, Security Council provisions prevail. This comment is taken from a decision made by the International Court of Justice on April 14, 1992, regarding Security Council Resolution 748.

This is quite extraordinary. I was involved personally in negotiating the convention on organized crime and its protocols. These are classic provisions, that could be found in any other convention. But in this case, and I will give you a specific example, the famous international law principle of *aut dedere aut judicare* or "adjudge or extradite," is now binding, because of the effect of subparagraph 2e) of Resolution 1373.

Indeed, the provision under Resolution 1373 also dictates that all states must ensure that any person involved in financing, preparing, supporting or perpetrating acts of terrorism or supporting them be prosecuted. And I want to insist on the

Ce qui est extraordinaire, au sens propre du terme, c'est qu'on a légiféré. Le Conseil de sécurité, à travers cette résolution, a fait du droit pénal international. On peut faire du droit pénal national sur une certaine zone géographique, et même thématique, mais aussi largement cela n'avait jamais été le cas.

Je prends l'exemple des résolutions du Conseil de sécurité qui se sont toujours adressées soit à des zones géographiques, c'est-à-dire des résolutions concernant le Rwanda ou l'ex-Yougoslavie et bien d'autres encore, ou bien des résolutions très spécifiques, même en matière de terrorisme.

Par exemple, la Résolution 1267 a édicté des sanctions contre une organisation spécifique, soit Al-Qaïda et des organisations dérivées. Il n'y avait quasiment jamais eu jusque-là une disposition péremptoire du Conseil de sécurité sur un thème général de droit pénal qui est, en l'occurrence, le terrorisme.

C'est pour moi un point nouveau sur lequel il convient particulièrement d'insister. Pourquoi? Parce que les dispositions obligatoires qui sont sous le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de la Résolution 1373 sont absolument obligatoires pour les États.

J'ai relevé ici dans un article du *Recueil Dalloz* du 9 juin 2005, revue fameuse en France, un commentaire d'une décision de la Cour de cassation dans lequel il est bien indiqué que les États sont tenus d'incriminer les actes de terrorisme et leur financement; de mettre en place les moyens et les institutions adaptés pour rendre effective la lutte contre les mouvements terroristes, et de coopérer pleinement afin de prévenir et réprimer les actes terroristes, selon la Résolution 1373.

Il y a un commentaire qui dit que cette dernière prescription est fondée sur de le chapitre 7 de la Charte des Nations Unies et qu'elle est donc juridiquement contraignante vis-à-vis des États membres de l'organisation. Il est aussi dit que ces dispositions sont en effet directement applicables et, en sus, au terme le l'article 103 de la Charte des Nations Unies, en cas de conflit.

C'est ce qu'il faut retenir. Entre les obligations des membres des Nations Unies et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les dispositions du Conseil de sécurité prévalent. C'est un commentaire tiré d'un arrêt de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 à propos de la Résolution 748 du Conseil de sécurité.

On se trouve dans une position assez extraordinaire. J'ai personnellement participé à la négociation de la convention contre la criminalité organisée et ses protocoles. Ce sont des dispositions conventionnelles classiques, comme toutes les autres conventions. Mais ici, nous sommes dans le cas où — je prends un exemple précis — le fameux principe de droit international *aut dedere aut judicare* ou « juger ou extraditer », se trouve maintenant devenir, par l'effet du paragraphe 2e) de la Résolution 1373, une disposition obligatoire.

En effet, la disposition de la Résolution 1373 décide également que tous les États doivent veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, — et j'insiste sur le mot financement puisqu'on a parlé tout au long de vos débats sur les questions de

word financing, because in your discussions you have talked about acts leading up to terrorism and the financing of terrorism.

That means they should be prosecuted in either country, and, this principle *aut dedere aut judicare*, if properly construed, will become a binding principle in these cases.

I tried to address this aspect of international law. It is an aspect which should be raised because it does cause some problems. In my work, practically speaking, I see that it does create some problems on a daily basis for states to whom we offer technical cooperation.

What is the purpose of the work that we do within the Terrorism Prevention Branch of the United Nations that I lead? On a daily basis, we give legal advice to states which must legislate in the fight against terrorism. That is our daily business.

For the time being, we have given advice to more than 60 states, including 62 bilaterally and others in the course of subregional seminars or regional seminars. That is our daily work.

On a daily basis, we come up against problems trying to explain that Resolution 1373 provisions may be binding. Indeed, when you take, for instance, extradition or judicial cooperation among states in the fight against terrorism, to say that a resolution's provisions, which were not necessarily set out in legal terms, are binding, leads to existential questions for the legislators in the various countries we help. That was the first point.

Secondly, I would recommend that you not consider yourselves to be alone in grappling with these problems. Currently, there are 137 states which have ratified the convention against the financing of terrorism.

There are therefore 137 states wondering about these same issues, on the one hand asking about the criminalization of offenses committed prior to the indictable offence, and on the other, about the use of specific investigative techniques; and also, finally, wondering about the detention or imprisonment of persons in particular areas, even detaining people under what are sometimes excessive provisions of common law.

The implementation of antiterrorist legislation is awkward in this way. The antiterrorist conventions make up the framework through which Resolution 1373 must be implemented. These are conventions that apply within the framework of classic international criminal law.

This means that they are to be enforced as part of the rule of law, taking into account the human rights that must always form the foundation of our work. Why? What I say in the various countries I visit and in the conferences I give is: why are we fighting? We are not fighting terrorism for the pleasure of it, even though it certainly causes horrendous damage. It is, rather, that we fight against terrorism first and foremost to defend the

préates de terrorisme et de financement du terrorisme — à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui apportent un appui soient traduites en justice.

Cela veut dire qu'elles soient traduites en justice dans un pays ou un autre et, de ce fait, si vous l'interprétez proprement, ce principe *aut dedere aut judicare* va devenir un principe obligatoire pour les cas en question.

J'ai essayé de vous parler un peu de cet aspect de la loi internationale. C'est un aspect qu'il faut souligner parce que cela pose des problèmes. Je reviens à mon travail de praticien — cela pose des problèmes tous les jours dans les États dans lesquels nous sommes en charge de fournir de la coopération technique.

Quel est le sens du travail que nous faisons au Service de prévention du terrorisme des Nations Unies que je dirige? Nous donnons, à longueur de journée, des conseils juridiques aux États qui doivent légiférer en matière de lutte contre le terrorisme. Voilà notre travail quotidien.

Pour l'instant, nous avons donné des conseils à plus d'une soixantaine d'États, dont 62 d'une manière bilatérale et d'autres au cours de séminaires sous-régionaux ou régionaux. C'est notre travail quotidien.

Dans ce travail quotidien, nous rencontrons tous les jours des difficultés à faire comprendre que ces dispositions de la Résolution 1373 peuvent être contraignantes. Effectivement, quand on parle par exemple d'extraditions ou d'entraide judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, de dire que des dispositions d'une résolution qui n'est pas forcément faite en termes juridiques sont obligatoires pose des questions souvent existentielles aux législateurs des différents pays que nous aidons. C'était le premier point.

Deuxièmement, je vous recommanderais de ne pas vous sentir seul à vous trouver en face de telles difficultés. Actuellement, au dernier état de la question, nous avons 137 États qui ont ratifié la convention contre le financement du terrorisme.

Il y a donc 137 États dans lesquels se pose de la même manière la question, d'une part de l'incrimination d'actes préalables à l'acte principal, et, d'autre part, de l'utilisation de techniques d'investigation spécifiques; et enfin, aussi, de la détention ou bien du confinement de personnes dans des endroits particuliers, voire une mise en détention selon des dispositions qui sont quelquefois exorbitantes du droit commun.

C'est en ce sens que les difficultés de mise en œuvre de la législation contre le terrorisme sont délicates. Les conventions contre le terrorisme constituent le cadre à travers lequel la Résolution 1373 doit se mettre en œuvre. Ces conventions sont des conventions qui s'appliquent dans le cadre du droit pénal classique international.

Cela veut dire qu'elles s'appliquent dans le cadre de l'État de droit et en tenant compte des droits de la personne qui doivent être toujours à la base de notre travail. Pourquoi? Ce que je dis dans les différents pays où je vais, ou dans les conférences que je mène, c'est : pourquoi nous battons-nous? On ne se bat pas contre le terrorisme comme cela et certes cela fait des dégâts épouvantables, mais on se bat en premier lieu contre le

common values we have enshrined, to use a more Canadian term, in the great international human rights texts, in the covenant on civil and political rights, in the Universal Declaration of Human Rights, or in other texts like the Declaration of the Rights of the Child.

Within the limits of the rule of law, when we are working on issues of extradition and judicial cooperation, we must always ensure that the defendant's rights are respected. It is because we have this respect for human rights that we are able to fight against terrorism in a fitting manner. It is a fundamental issue that must not be sidestepped. It is not an easy combination, but this means that Resolution 1373 is conclusive. This means that when we enforce it, we must have elements of these conventions that allow us to achieve the different solutions and the different possibilities that present themselves — whether they concern charges or procedural issues — always bearing in mind that there must be some effective monitoring of these measures by the judge, which is in harmony with the general principles of the rule of law.

Those are the points I wanted to make, while telling you at the same time — particularly as concerns the offence of participating in a terrorist group — that as you are not the first to come up against these difficulties, you also have a relatively clear way of working on this on the international front, under section 2 of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, for example. I use this as an example because it is one of the most interesting examples to frame the discussion on offences committed prior to the main offence.

That is really the problem, as you are well aware. The documents you sent me are wrestling with the issue, that is why there is this considerable difference between the financing of terrorism in comparison with money laundering. The reason is that money laundering happens after the offence. It is perhaps theoretical, and both are closely related, but in theory at least, in criminal law, the crime of money laundering is committed after the main offence, while the financing of terrorism happens beforehand.

It is a very significant problem. It is true of money laundering that you can use the investigative means that the financial intelligence units use, or the evidence that comes as a result of this money making its way through the banking networks. But money laundering could potentially finance the activities of terrorist groups. For a given terrorist act, the financing of terrorism or of a terrorist act is much more difficult to detect: firstly, because it is inexpensive, and secondly, because you must resort to investigative means involving the more sensitive information of the secret services as compared to the public legal information or pre-legal information that is available from the RCMP or other bodies doing police work in the course of inquiries on behalf of the courts.

terrorisme pour défendre des valeurs communes que nous avons enchâssées, pour prendre un terme plus canadien, dans les grands instruments internationaux des droits de l'homme, dans le pacte des droits civils et politiques, dans la déclaration universelle des droits de l'homme ou dans les autres instruments comme la Déclaration sur les droits de l'enfant, et cetera.

Dans le cadre de l'État de droit, quand nous travaillons sur des questions d'extradition et d'entraide judiciaire, il faut toujours veiller à ce que les droits de la défense soient respectés. C'est parce qu'il y a ce respect des droits de la personne que nous pouvons travailler d'une manière correcte pour lutter contre le terrorisme. C'est une question fondamentale qu'il ne faut pas éviter. La combinaison n'est pas facile, mais cela veut dire que la Résolution 1373 est péremptoire. Cela veut dire que lorsque nous l'appliquons, nous devons avoir des éléments dans les conventions qui nous permettent d'obtenir les différentes résolutions et les différentes possibilités qui s'offrent — tant en ce qui concerne les incriminations que les moyens de procédure — tout en ayant toujours à l'esprit qu'il faut qu'il y ait un contrôle de ces mesures par le juge de manière efficace et en accord avec les principes généraux de l'État de droit.

Voilà les points dont je voulais vous faire part, tout en vous indiquant — en particulier pour la question de l'infraction de participation à un groupe terroriste — que, comme vous n'êtes pas les premiers à rencontrer ces difficultés, vous avez aussi une manière de travailler relativement claire au plan international quant à l'article deux de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, par exemple. Je prends cet exemple, parce qu'il est un des exemples les plus intéressants pour parler d'une infraction commise avant l'infraction.

C'est cela le problème en réalité et vous le savez très bien. Les documents que vous m'avez donnés tournent autour de cette question, à savoir pourquoi cette différence considérable du financement du terrorisme par rapport au blanchiment d'argent. La raison en est que le blanchiment d'argent se produit après l'infraction. C'est peut-être théorique, et l'un peut servir à l'autre, mais en principe, du moins en droit pénal, l'infraction de blanchiment est commise après l'acte principal tandis que le financement du terrorisme est commis avant l'acte principal.

C'est un problème très important. Autant en matière de blanchiment vous pouvez utiliser les moyens d'enquête concernant les Financial Intelligence Unit ou les preuves qui résultent du passage de cet argent à travers les réseaux bancaires, autant, si on peut concevoir que le blanchiment peut éventuellement financer des activités de groupes terroristes, pour une activité terroriste donnée, le financement du terrorisme ou de l'acte de terrorisme est beaucoup plus difficile à détecter, parce que premièrement, il ne coûte pas cher et que, deuxièmement, il faut utiliser, du fait du peu d'argent mis en cause des moyens d'investigation qui touchent aux questions d'information plus sensibles des services de renseignement ou bien à ces informations plus sensibles par comparaison à ce qu'on peut avoir comme renseignements judiciaires ou préjudiciaires de la Gendarmerie royale du Canada ou autres organes dans l'exercice de leurs fonctions de police dans une enquête faite pour les tribunaux.

In terms of the general framework, you have ratified the twelve United Nations conventions, the 12 universal texts in the fight against terrorism. This measure, in light of paragraph 3 of Resolution 1373, which is now construed as stemming from paragraphs 1 and 2, imposes a type of recurring obligation to prosecute all terrorists. I know you are in full agreement with the ratification of these documents, but I realize that for your type of legislation, it is necessary to incorporate international conventions into national legislation, otherwise they have no value. However, I can assure you, even in countries which are considered “monistic,” the same thing applies. I have never seen a country which could, for instance, create indictable offences without there being specific legislation on that or without incorporating them within the Criminal Code. I do not know any legislation under which offences covered by the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism would be sanctioned under (a) or (b). You have to qualify these offences and have relevant sanctions.

I understand the issue of legislative incorporation. You have already done this, and you are currently reviewing the matter in terms of incrimination as well as procedure. I wanted to tell you these few basic things because they are important and because my colleagues and I deal with them on a regular basis. I work with 18 colleagues and 10 consultants. So we have reviewed legislation the world over. The problems you are raising have been noted in Cypriot and South African legislation. There are other examples concerning the financing of terrorism in French legislation. I would not be so bold as to tell you that there are United Kingdom provisions, because you have studied them in great detail within various committee documents. I am available to answer any questions you may have. I want to thank you for your kind attention.

[English]

The Chairman: Thank you very much. We do indeed have a list of questioners for you, beginning with Senator Kinsella.

[Translation]

Senator Kinsella: Our committee's mandate is to study the current Anti-terrorism Act in Canada. We only have three years of experience with this act. Do you note any gaps or aspects within Canadian legislation which it would be important to revise, from an international standpoint and according to current conventions?

Mr. Laborde: At this point, Canadian law, which we have studied closely, covers all subjects relatively well. First, the famous offence prior to the main offence, which is an essential aspect, can be found in it. Second, as I stated, you also have offences involving terrorist groups, which is a challenge, specifically for those groups that are listed. In terms of

Pour ce qui est du cadre général, vous avez ratifié les douze conventions des Nations Unies, qui sont les 12 instruments universels contre le terrorisme. Cette mesure, eu égard aux dispositions du paragraphe 3 de la Résolution 1373, qui est interprétée maintenant comme une sorte de conséquence des paragraphes 1 et 2, est devenu quasiment une sorte d'obligation récurrente pour amener tous les terroristes devant la justice. Vous êtes parfaitement en accord avec ces textes sur le plan de la ratification, mais je sais que dans les législations du type de la vôtre, il est nécessaire d'incorporer dans la législation nationale les conventions internationales sans quoi elles n'ont pas de valeur. Toutefois, je vous rassure, même dans les pays que l'on dit « monistes », c'est la même chose, parce que je n'ai jamais vu un pays qui puisse, par exemple, établir des infractions avec une pénalité qui va avec sans avoir une loi spécifique ou sans l'incorporer dans le code pénal. Je ne connais pas de législation qui dirait que les infractions commises dans le cadre de la Convention contre le financement du terrorisme seraient punies selon a) ou b). Vous devez qualifier et y mettre en face des pénalités.

Je comprends la question de l'incorporation législative. Vous l'avez déjà fait, et vous êtes en train de revoir cette question tant sur le plan des questions d'incrimination que de celles de procédure. Je voulais vous donner ces quelques éléments de base parce qu'ils sont nécessaires et que nous les rencontrons régulièrement, mes collègues et moi-même. Je travaille avec 18 collègues plus 10 consultants. Nous avons donc revu des législations dans le monde entier. Les problèmes que vous posez, je les ai trouvés dans la législation chypriote ou sud-africaine. Sur le financement du terrorisme, vous avez d'autres exemples qui se trouvent dans la législation française. Je ne vous ferais pas l'injure de vous dire qu'il y a des dispositions concernant les contraintes dans la législation du Royaume-Uni, que vous avez parfaitement détaillées dans les différents documents de votre comité. Je me tiens à votre disposition pour toute question que vous voudrez bien me poser. Je vous remercie de l'attention que vous m'avez gentiment prêtée.

[Traduction]

La présidente : Merci beaucoup. Nous avons une liste de sénateurs qui souhaitent vous poser des questions, à commencer par le sénateur Kinsella.

[Français]

Le sénateur Kinsella : Le mandat de notre comité est d'étudier l'actuelle Loi antiterroriste au Canada. Nous avons seulement trois années d'expérience avec cette loi. Voyez-vous des lacunes ou des éléments dans la loi canadienne qu'il serait, de votre point de vue international et selon les conventions actuelles, important de réviser?

M. Laborde : Dans le cadre actuel, la loi canadienne couvre relativement bien, et on l'a bien étudié, tous les sujets. Premièrement, la fameuse infraction préalable à l'infraction principale, qui est un élément essentiel, y figure. Deuxièmement, vous avez également, comme je l'ai relevé, des infractions pour les groupes terroristes, ce qui n'est pas facile, en particulier avec les

incrimination, you are rather well equipped, and moreover — and this is something that I do appreciate, if I can allow myself to say so as someone who is to some extent a specialist in international criminal law — you have safeguards. There is not only incrimination. There are also all other related aspects and these are very strong aspects which I would strongly recommend to many states.

I want to get back to what I was saying earlier. The Anti-terrorism Act and its openness to the international aspect, is a balanced piece of legislation because it contains these two aspects, i.e., incrimination to serve in the fight against terrorism, and also concern and respect for human rights.

These two aspects are key. There are various types of legislation, some that has to do with human rights, which is completely honourable, but does not adequately address the given challenges. There is legislation that goes in the other direction and which is very coercive and does not sufficiently take into consideration the values we are fighting for.

One positive aspect of the Canadian act is that there are well codified incrimination aspects which relate to questions asked or the instructions under Resolution 1373. These incrimination aspects also refer to the differences between money laundering, terrorist financing offences, offences prior to an act of terrorism and all other matters under the Law of Evidence, and at the same time there are Federal Court guidelines. Overall, you have legislation which holds water.

Senator Kinsella: I would like to ask you a specific question regarding the necessary balance between human rights and the Anti-terrorism Act. One of the witnesses who appeared before the committee raised the issue of torture. The international covenant on human rights is very clear; in article 4 of the international covenant on civil and political rights, in times of crisis, torture is prohibited. Can you share with us your international experience on this? Frankly, I was quite surprised to hear this testimony; people testified to cases of preventive detention and secret situations. We can just imagine Guantanamo Bay. From an international standpoint, do you have the same concerns?

Mr. Laborde: We should always be concerned about torture. We have enough experience, 21 centuries' worth and maybe more, in order to know what reasons have been raised to justify committing acts which go against human dignity in general. It depends on what we want to leave as a legacy to our children. It is the classic debate between the force of law and the law of force. Let us not be naïve, we know it exists. We must propose — and that is not only the strength of your legislation but also the strength of what we are proposing — a world vision of the fight against terrorism which respects the rule of law. The convention is very clear on this point — and it is consistent with international practice — we cannot torture people to reach an end, no matter

fameux groupes listés. Du point de vue des incriminations, vous êtes assez bien équipés, avec en plus — ce qu'il faut quand même souligner et que j'apprécie, si je peux me permettre en tant qu'un peu spécialisé dans le droit pénal international — des garde-fous. Il n'y a pas que l'incrimination en soi. Il y a aussi tous les éléments qui vont avec et ce sont des indications très fortes que je recommanderais fortement dans de nombreux États.

Je reviens à ce que je disais tout à l'heure. La Loi antiterroriste et son ouverture sur le plan international, est une loi mesurée parce qu'elle a ces deux éléments, c'est-à-dire, d'une part, des incriminations qui vont dans le sens de la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, le souci et le respect des droits de la personne.

Ces deux éléments sont des éléments clés. Vous avez plusieurs types de législation. Il y en a qui réfèrent aux droits de la personne, ce qui est tout à fait honorable, mais qui ne correspondent pas suffisamment aux défis proposés. Il y a des législations qui vont dans l'autre sens et qui sont très coercitives et qui ne tiennent pas assez compte des valeurs pour lesquelles nous nous battons.

Ce qui est bien dans la loi canadienne, c'est qu'il y a des éléments d'incrimination bien répertoriés faisant référence aux questions posées ou aux prescriptions de la Résolution 1373. Ces éléments d'incrimination réfèrent aussi à toutes les questions concernant la différence entre « blanchiment » et « infraction de financement du terrorisme » ou « infraction préalable à l'acte de terrorisme » et avec toutes les autres questions posées relativement à la Loi sur la preuve, et ce, tout en ayant des contrôles par la Cour fédérale. Globalement, vous avez une législation qui tient la route.

Le sénateur Kinsella : J'aimerais poser une question concrète où il y a l'équilibre nécessaire entre les droits de l'homme et la Loi antiterroriste. Un des témoins que nous avons entendu lors des audiences de ce comité a souligné le problème de la torture. Le Pacte international des droits de l'homme est très clair ; dans l'article 4 du Pacte sur les droits civils et politique, lors des situations de crise, il est interdit d'utiliser la torture. Pouvez-vous partager avec nous une expérience sur le plan international qui pourrait nous instruire? J'ai été franchement très surpris d'entendre ce témoignage où les gens ont témoigné de certaines circonstances d'arrestation préventives et de situations secrètes. On peut imaginer Guantanamo Bay. Du point de vue international, avez-vous les mêmes craintes ou préoccupations?

M. Laborde : Les préoccupations contre la torture doivent être permanentes. Nous avons suffisamment d'expérience, j'allais dire depuis 21 siècles mais beaucoup plus, pour connaître ce que peuvent être les bonnes raisons pour commettre des actes qui vont contre la dignité de l'homme en général. Cela dépend de ce qu'on veut laisser à nos enfants à la fin. C'est toujours le débat entre la force du droit et le droit de la force. On ne doit pas être naïf, on sait que cela existe. On doit proposer — et c'est non seulement la force de votre législation, mais aussi la force tranquille de ce nous proposons — une vision pour le monde de la lutte contre le terrorisme qui en soit une à travers l'État de droit. La convention très claire — et cela fait partie de la coutume internationale —

what it may be. In the end, it is of no use, because we will not achieve our objective, which is to promote an international state of law in the fight against terrorism.

Otherwise, we would be using means which would in fact breed terrorism. We do not even engage in debate on torture. We know that it exists and will exist, but it is our duty to promote the rule of law. We must promote the rule of law, and this is what my team and I do on a daily basis, in supporting the men and women from 112 countries who are implementing this legislation on terrorism.

I wanted to add something else. In the end, we can have a dream, as Martin Luther King said. International cooperation in the field of criminal law is the dream. At this point, I have to say that for the time being, international cooperation in criminal matters actually occurs very little. Why is that? I was a magistrate in areas where we needed international cooperation, so I can only fault myself and the people that I know. It is used as a last resort. It is something we do when there is nothing else we can do, when we try to remove someone and have them sent to another country. It is very seldom used. These are tools which are not easy to use. There are not that many extradition or judicial cooperation experts throughout the world. There are few of them in each country. So, we either have to create small groups of specialists, people who know the field, or spread this knowledge, more broadly. That is the only way to create an international rule of law which will help us to advance the needs of states.

Obviously, you may say that we cannot trust such and such a country, where human rights are violated. In some cases, I ask why people extradited from some countries cannot be admitted to other countries? Because the countries which must extradite refuse to do so because the other countries involved do not respect human rights. As soon as human rights are respected, there will be positive responses to your requests.

Let us create the proper procedural frameworks and avoid torture, which, in any case, is absolutely prohibited by international criminal law and international practice.

Senator Kinsella: Under the Immigration Act and at the minister's discretion, when we discover a terrorist, there is an extradition process in place to deal with him. In the fight against terrorism, how can the CLA determine if someone is a terrorist? Do you see things differently in the international fight against terrorism?

Mr. Laborde: Can you clarify your question? I am not sure I understood.

Senator Kinsella: The Canadian Immigration Act allows the minister to determine whether an individual seeking immigrant status in Canada is acceptable or not.

nous ne pouvons pas torturer les gens pour arriver à un but, quel qu'il soit. Cela ne sert à rien à la fin parce que nous n'arrivons pas à notre but qui est celui de promouvoir un État de droit international dans la lutte contre le terrorisme.

Autrement, nous allons utiliser des moyens qui peuvent au contraire favoriser le terrorisme. Le débat sur la torture n'en est pas un dans notre enceinte. Nous savons que cela existe et existera, mais nous devons promouvoir un État de droit. Nous devons pouvoir promouvoir la mise en place d'un État de droit et c'est ce que nous faisons tous les jours et ce que je propose tous les jours avec toute mon équipe, aux hommes et aux femmes des 112 pays que nous avons assistés dans la mise de cette législation sur le terrorisme.

Je voudrais ajouter quelque chose à ce sujet. À la fin, on peut avoir un rêve, comme disait le pasteur Martin Luther King. Le rêve c'est que la coopération internationale en matière pénale fonctionne. À l'heure actuelle, je dois dire que pour l'instant, la coopération internationale en matière pénale fonctionne très peu. Pourquoi? J'ai été magistrat dans des endroits où nous avions besoin d'utiliser la coopération internationale en matière pénale, je mets donc la faute sur des gens que je connais et sur moi-même. On utilise en dernier recours. C'est celui qu'on met derrière lorsqu'on ne peut plus utiliser autre chose. On va essayer d'avoir une expulsion et essayer de faire venir la personne dans le pays. Ce sont des moyens peut utilisés. Ce sont des outils qui ne sont pas faciles à utiliser. Il n'y a pas énormément de spécialistes de l'extradition, de l'entraide judiciaire à travers le monde. Dans chaque pays, il y en a peu. Soit il faut faire des petites cellules de spécialistes, de gens qui connaissent bien la matière, soit qu'il faut répandre le savoir, mais c'est la seule façon de mettre en place un État de droit international qui puisse nous faire avancer dans une direction qui soit compatible, avec, je dirais, les besoins des États.

Évidemment, vous allez me dire qu'on ne peut pas faire confiance à tel ou tel pays, certains droits de l'homme ne sont pas respectés. Dans le cas de certains pays, je demande pourquoi leurs extraditions ne peuvent pas être admises par les autres pays? Parce que les pays requis à donner l'extradition ne veulent pas le faire parce que vous ne respectez pas les droits de l'homme. À partir du moment où vous le ferez vous recevrez des réponses positives à vos requêtes.

Mettons-nous dans des cadres procéduraux qui conviennent et évitons la torture, qui, de toute façon, est absolument interdite sur le plan du droit pénal international, de la coutume internationale.

Le sénateur Kinsella : Sous la Loi sur l'immigration et selon l'opinion du ministre, lorsque nous découvrons un terroriste, il y a un processus d'extradition. Du point de vue de la lutte internationale contre le terrorisme, comment la CLA peut-elle déterminer si quelqu'un est un terroriste? Avez-vous un autre point de vue de la lutte internationale contre le terrorisme?

M. Laborde : Pouvez-vous préciser la question? Je n'ai pas tout à fait bien saisi.

Le sénateur Kinsella : La Loi canadienne sur l'immigration permet au ministre de déterminer si un individu qui demande le statut d'immigrant au Canada est acceptable ou non.

The minister then issues a certificate and, in some cases, the individual may not be allowed to immigrate to Canada, or worse, he may be removed, regardless of his destination.

Mr. Laborde: You know, we often get back to the classic concepts of the executive branches' sovereign powers in the field of immigration. Besides, immigration is a very sensitive issue — at least in Europe, where it is a real problem.

There are two aspects to consider. First, in any case, we always have to think about the consequences of our actions. We have to be cognizant of the risks involved. Immigration laws, which may not have an effect on the country in question, may have effects on people who find themselves outside of the country. This is clear and it has to be considered. However, on the other hand, it is easy to understand why a government may decide not to allow entry to certain individuals. So those are the two aspects. It is conceivable that a country may not wish to allow people engaged in terrorist activities in. If the person is outside of the country, I do not think it is much of a problem. If the person is in the country, obviously, the problem is knowing where that person will go. This is the executive branch's responsibility and does not fall under the enforcement of international conventions.

There is another point concerning immigration which seems particularly important to me. Immigration often involves a series of networks, which is not always the case for terrorism. There are migrant-smuggling networks which support terrorist organizations through this immigration. So it is not strictly an immigration problem. In this regard, we have to distinguish the lone immigrant from the person who is part of a terrorist or migrant-smuggling network.

Five years ago, in Palermo, our office supported the negotiation of the protocol against the smuggling of migrants. This protocol, which is still in effect, deals with trafficking as it relates to organized crime. Several criminal groups make money from the smuggling of migrants. Others are created to send people into countries in order to finance some activities or do some groundwork. So we must distinguish between the lone individual and the person deemed to be a part of an organization.

[English]

Senator Jaffer: I would like to follow up on Senator Kinsella's theme on extradition and arbitrary detention. You mentioned Resolution 1373. Another part of it calls

By the text, before granting refugee status, all States should take appropriate measures to ensure that the asylum seekers had not planned, facilitated or participated in

Le ministre émet alors un certificat et, selon le cas, cet individu peut se voir refuser le droit d'immigrer au Canada ou, pire encore, être renvoyé, peu importe sa destination.

M. Laborde : Vous savez, on revient souvent à des concepts tout à fait classiques au niveau des États en parlant du pouvoir régalien de l'exécutif en matière d'immigration. De plus, en matière d'immigration, on touche à une question très sensible — c'est le cas, du moins, en Europe, où l'immigration constitue un réel problème.

Il y a deux aspects à considérer. Tout d'abord, en tout état de cause, on doit toujours tenir compte des conséquences de nos gestes. Il faut savoir qu'il existe certains risques. Quand on utilise les lois sur l'immigration, celles-ci peuvent, sans que cela ne concerne le pays en question, avoir des conséquences sur la personne à partir du moment où elle se trouve à l'extérieur du pays. Ce facteur est clair et je crois qu'il faut le considérer. Toutefois, d'un autre côté, on peut très bien comprendre que le gouvernement ne veuille pas faire entrer dans son pays certains individus. Voilà donc les deux éléments. Il est concevable qu'on ne désire pas faire entrer au pays certaines personnes que l'on sait mènent des activités terroristes. Si la personne se trouve à l'extérieur du pays, je ne crois pas que des questions particulières se posent. Si la personne se trouve au pays, évidemment, le problème se pose à savoir où elle va aller. Pour nous, cette question relève de l'exécutif et non de l'exécution des conventions internationales.

Un autre point sur l'immigration me semble particulièrement important. On oublie trop souvent qu'en matière d'immigration il existe souvent toute une série de réseaux, ce qui n'est pas toujours le cas en matière de terrorisme. On parle de réseaux de trafiquants d'immigrants qui soutiennent des organisations terroristes par cette immigration. Il ne s'agit donc pas simplement d'un problème d'immigration. À ce point de vue, nous devons distinguer de façon plus précise l'immigrant seul de celui qui fait partie d'un réseau soit terroriste ou qui est lié à des trafics d'immigrants.

Il y a cinq ans, notre bureau a soutenu la négociation du protocole contre le trafic d'immigrants adopté à Palermo. Ce protocole, toujours en vigueur, traite des éléments du trafic lié au crime organisé. Plusieurs entreprises criminelles font de l'argent grâce au trafic d'immigrants. D'autres entreprises sont mises sur pied pour envoyer des gens dans un pays dans le but de financer certaines activités ou d'élaborer des préparatifs. Il faut donc faire la distinction entre l'individu seul et celui réputé faisant partie d'une organisation.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Je voudrais poursuivre dans la même veine que le thème abordé par le sénateur Kinsella, à savoir les questions de l'extradition et de la détention arbitraire. Vous avez évoqué la Résolution 1373, dont voici un extrait :

De veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le

terrorist acts. Further, States should ensure that refugee status was not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, and that claims of political motivation were not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists.

Canada's Immigration and Refugee Protection Act contains several grounds for prevention of terrorism. It allows individuals to be held indefinitely. Senator Kinsella referred to the security certificate where an in camera trial is held, and often the detainee's lawyers do not have the information.

In your opinion, does this process meet the requirement of the UN Resolution 1373?

Mr. Laborde: There are two different issues. First, you speak about the political motivation of the acts of terrorism. Let us take the political motivation out of the extradition field within the two conventions. The first one is the 1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, and the second is the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

It is not specific to Resolution 1373, which, by the way, contains this provision in paragraph 3. It is not "fully binding." It has to be underlined. You have the two first paragraphs of 1373, which constitute international and full criminal law. The rest is application or interpretation of articles 1 and 2, but they are not at the same level of the other conventions.

Without being cynical, obviously I believe that provisions in the anti-terrorist act concerning detention comply with 1373. However, the point is whether they comply with other instruments of international and criminal law. That is the point that is important, in my view.

Then you have to review the general principles of international and criminal law to determine if these requirements are met. Again, I say the point is that Resolution 1373 ensures that any person who participates in financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or supporting terrorist acts is brought to justice. The point is that you bring the people to justice. That means obviously they have to have certain rights, but they have to be brought to justice.

Senator Jaffer: The concern under the Immigration and Refugee Protection Act is that a person is detained. If the person agrees to return to their country, then they would be released. Some people in Canada feel that means we are sending the problem away somewhere else rather than dealing with it here. I see the UN as the protector of all, and I would appreciate hearing UN's opinion on this is subject.

Mr. Laborde: This is always a problem with regard to the interests of countries, individuals, and international communities.

statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés du Canada contient plusieurs dispositions relatives à la prévention du terrorisme. Elle permet notamment la détention d'individus de manière indéfinie. Le sénateur Kinsella a fait allusion au certificat de sécurité, en vertu duquel le procès se déroule à huis clos, souvent, sans que l'avocat du détenu n'ait accès à toute l'information.

À votre avis, ce processus satisfait-il aux exigences de la Résolution 1373 des Nations Unies?

M. Laborde : Votre question comporte deux volets. Premièrement, vous parlez de la motivation politique des actes terroristes. Qu'on enlève la motivation politique de la question de l'extradition contenue dans les deux conventions. La première est la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997, et la deuxième, la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme.

Ce n'est pas spécifique à la Résolution 1373, qui, soit dit en passant, contient cette disposition au paragraphe (3). Elle n'est pas « entièrement exécutoire », il faut le souligner. Vous avez les deux paragraphes de la résolution 1373, qui constituent le droit international et le droit criminel. Le reste, c'est l'application ou l'interprétation des articles 1 et 2, mais ceux-ci ne sont pas au même niveau que les dispositions des autres conventions.

Sans vouloir être cynique, je suis manifestement d'avis que les dispositions sur la détention contenues dans la Loi antiterroriste sont conformes à la Résolution 1373. Cela étant, la question n'est pas de savoir si on est conforme à d'autres instruments du droit pénal international. À mon sens, c'est ce qui est important.

Vous devez alors examiner les principes généraux du droit international et pénal afin de déterminer si ces exigences sont respectées. Encore une fois, je précise que la Résolution 1373 fait en sorte que quiconque participe au financement, à la planification, à la préparation ou à la perpétration d'actes terroristes ou soutient des actes terroristes doit être traduit en justice. L'important, c'est de traduire les coupables en justice. Évidemment, ces individus ont certains droits, mais il faut néanmoins les traduire en justice.

Le sénateur Jaffer : Ce qui me préoccupe, c'est qu'on peut détenir une personne en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Si la personne accepte de retourner dans son pays d'origine, on la relâche. Certains, au Canada, estiment que ce faisant, nous ne faisons qu'envoyer le problème ailleurs plutôt que de le régler ici. Pour ma part, j'estime que les Nations Unies sont le protecteur de l'humanité, et c'est pourquoi je vous saurais gré de nous faire part du point de vue des Nations Unies sur cette question.

M. Laborde : Les intérêts des pays, des individus et des communautés internationales posent toujours un problème.

If a person is a suspect in an act of terrorism, it is, in my view, the obligation of the country to continue investigating. Otherwise, as you said, you send the problem somewhere else.

I am not speaking about national terrorism, which is more and more rare; I am speaking about international terrorism. If we go to the global level, we should proceed in a way in which the evidence is collected and guarded in order to get the best evidence and to protect the international community as a whole, not to release someone who could do the same thing in another country.

Senator Jaffer: My last question is with regard to the definition of "terrorist activity." In Canada, some of us have difficulty with the definition because it is "persons with religious, political or ideological affiliations."

I know there have been many discussions at your level with regard to the definition. I would appreciate your views on the definition of terrorist activity.

Mr. Laborde: If I had the answer to that question, I would not be here. I would most likely be the most popular member of the United Nations Secretariat if I knew the answer to that question.

First of all, it is obvious that in the end we will need, as the Secretary General has said, a general definition of terrorism in order to avoid this debate about freedom fighters and many issues and aspects of international terrorism.

By the way, freedom fighters are against the rules and regulations of liberation movements within several resolutions of the UN. The Geneva Conventions can deal with the state of the military.

What I would like to say is very simple. I am asked this question very often. At the moment, we have no definition of terrorism, but we have a definition of terrorist acts.

I am speaking from a political point of view. I would still like to say that in the legal field we have more or less enough acts of terrorism defined in the 12 international and universal instruments, the conventions and protocols, to cover more or less all the acts of terrorism.

The point is not that we need something else as a criminal policy tool. What we need is a general consensus around the definition of terrorism, but not for the purpose of criminal law. We need a consensus in order to achieve political momentum within the international community. That should be heavily stressed.

We need a definition because countries must adhere to this fight against terrorism around the definition. As far as Canada and other countries are concerned, we get enough criminal policy through the 12 conventions. In addition, with the 13 new instruments related to the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, we are even more equipped now. We now have 11 instruments of criminalization,

Si une personne est soupçonnée d'être impliquée dans un acte terroriste, il est, à mon avis, du devoir du pays en cause de poursuivre son enquête. Autrement, comme vous l'avez dit, on ne fait qu'envoyer le problème ailleurs.

Je ne parle pas du terrorisme national, qui est de plus en plus rare. Je parle du terrorisme international. À l'échelle mondiale, nous devons travailler de manière à recueillir les preuves et les protéger afin de protéger la communauté internationale dans son ensemble et, donc, de ne pas relâcher quelqu'un qui risque de perpétrer un acte terroriste dans un autre pays.

Le sénateur Jaffer : Ma dernière question porte sur la définition d'« acte terroriste ». Au Canada, certains d'entre nous ont de la difficulté à accepter la définition qui parle de « personnes ayant des affiliations religieuses, politiques ou idéologiques. »

Je sais que vous avez eu de nombreuses discussions à votre niveau au sujet de la définition. J'aimerais bien connaître votre point de vue sur la définition d'un acte terroriste.

M. Laborde : Si je connaissais la réponse à cette question, je ne serais pas ici aujourd'hui. Je serais probablement le membre le plus populaire du Secrétariat des Nations Unies si j'avais la réponse à cette question.

Tout d'abord, il est clair qu'il nous faudra, à terme, convenir, comme l'a dit le secrétaire général, d'une définition du terrorisme afin d'éviter ce débat sur les combattants pour la liberté ainsi que sur de nombreux aspects du terrorisme international.

Soit dit en passant, les combattants pour la liberté ne tombent pas sous le coup de la réglementation des mouvements de libération tels que définis dans plusieurs résolutions des Nations Unies. Les Conventions de Genève ne portent que sur les armées nationales.

Ce que j'aimerais dire est très simple. On me pose très souvent la question. À l'heure actuelle, nous n'avons pas de définition du terrorisme, mais nous avons une définition des actes terroristes.

Je parle du point de vue politique. J'aimerais aussi dire que du point de vue juridique, nous avons plus ou moins défini suffisamment d'actes terroristes dans les 12 instruments internationaux et universels, les conventions et les protocoles, pour couvrir plus ou moins tous les actes terroristes.

Il ne s'agit pas pour nous de trouver quelque chose d'autre qui servirait d'outil pour lutter contre la criminalité. Ce qu'il nous faut, c'est un consensus général sur la définition du terrorisme, mais pas sur le but du droit pénal. Nous avons besoin d'esquisser un consensus afin de parvenir à créer un élan politique au sein de la communauté internationale. J'aimerais insister particulièrement sur ce point.

Nous avons besoin d'une définition, parce que les pays doivent articuler leur lutte contre le terrorisme autour de cette définition. En ce qui concerne le Canada et les autres pays, les 12 conventions nous fournissent déjà suffisamment d'instruments pénaux. En outre, avec les 13 nouveaux instruments liés à la Convention internationale sur la répression des actes de terrorisme nucléaire, nous sommes encore mieux équipés

but the Montreal Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Identification does not contain a criminalization process.

At the moment, we are waiting for a political move. We are still well-equipped for criminal policy.

Senator Jaffer: Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to get back to the interpretation of article 2(e) of the resolution you referred to, specifically the part of the resolution recommending that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or who supports terrorist acts be brought to justice.

It seems to me there is something missing in the resolution as it stands, as was mentioned earlier by my colleague Senator Kinsella. Let me explain: when an immigrant comes to Canada and is rejected based on a security certificate issued by the immigration minister, he is rejected, not extradited. There is a fundamental legal difference between these two notions.

Mr. Laborde: Absolutely.

Senator Joyal: When this person is rejected, he is sent back to his country of origin. If this country has not adopted the convention — you mentioned that 137 countries have — this person is back out on the international scene and is free to pursue the terrorist activities they were suspected of in Canada, which were used as grounds for their refusal of entry into Canada. Therefore, we do not achieve the convention's objectives, nor the resolution's, if this person is not brought to justice or is not monitored, subsequently, by his or her country of origin, a country which may not have signed the convention and therefore does not fall under the committee created under paragraph 6 of the convention.

Would you not agree that there is a loophole there in the fight against terrorism Canada is joining in? When Canada rejects this type of person, they end up “out in the wilderness” and these people can, practically speaking, pursue terrorist activities. Is that not a concern for you at this point?

Mr. Laborde: Having people “out in the wilderness” is always a concern in matters of terrorism, Senator. The point you are raising is extremely important. As soon as there is any suspicion that a person may be engaged in terrorist activities, the first obligation is to prosecute, rather than “get rid of” this person. Obviously, from the perspective of international criminal law and of the United Nations, our recommendation is to bring these people to justice.

maintenant. En effet, nous avons 11 instruments d'incrimination, mais la Convention multilatérale sur le marquage des explosifs plastiques et aux fins de détection, la Convention de Montréal, ne prévoit pas de processus d'incrimination.

Pour le moment, nous attendons une action politique. Cela étant, nous sommes bien équipés en matière pénale.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie.

La présidente : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je voudrais revenir sur l'interprétation de l'article 2(e) de la résolution auquel vous avez fait référence, en particulier la partie de la résolution qui recommande que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la perpétration d'actes terroristes ou qui y apporte un appui soit traduite en justice.

Il me semble qu'il y a un vide dans la résolution telle qu'elle est rédigée et conséquemment à la question qui vous a été posée antérieurement par mon collègue le sénateur Kinsella. Je m'explique : lorsqu'un immigrant se présente au Canada et qu'il est refoulé à l'extérieur du pays sur la base d'un certificat de sécurité émis par le ministre de l'immigration, il est refoulé, pas extradé. Il y a une différence juridique fondamentale entre les deux notions.

M. Laborde : Absolument.

Le sénateur Joyal : Lorsqu'il est refoulé, il est renvoyé dans son pays d'origine. Si ce pays d'origine n'a pas entériné la convention — vous avez mentionné que 137 pays y avaient adhéré — cette personne est renvoyée sur la scène internationale et est libre de continuer ou de poursuivre les activités terroristes pour lesquelles elle est suspectée au Canada et pour lesquelles on lui a refusé l'accès au Canada. Par conséquent, on n'atteint pas les objectifs de la convention, ni de la résolution, si cette personne n'est pas traduite en justice ou si elle n'est pas suivie, par la suite, par son pays d'origine, lequel pourrait ne pas avoir signé, par exemple, la convention et échapperait à votre comité créé au paragraphe 6 de la convention.

Est-ce que vous ne croyez pas qu'il y a un trou dans la lutte contre le terrorisme auquel le Canada joint ses efforts? Lorsque le Canada refoule des personnes de ce type, il les renvoie « dans la nature » et ces personnes peuvent, en pratique, poursuivre leurs activités terroristes. N'est-ce pas une préoccupation que vous avez en ce moment-ci?

M. Laborde : Le retour dans la nature est toujours une préoccupation en termes de terrorisme, monsieur le sénateur. Ce que vous indiquez est extrêmement important. À partir du moment où on a des soupçons sur le fait qu'une personne mène des activités terroristes, la première obligation est de la traduire devant la justice, ce n'est pas de « s'en débarrasser ». Évidemment, la recommandation que l'on peut faire au niveau du droit pénal international et des Nations Unies, c'est de dire : « S'il vous plaît, amenez ces personnes devant la justice. »

To go even further, senator, paragraph 2 of Resolution 1373 is binding, and that is the part we are concerned with, not paragraph 3. That means these people should be brought to justice, through an extradition process or by causing them to appear before a Canadian judge. I fully agree with you, refusal of entry or removal are in no way consistent with the principle of bringing people to justice, that is obvious. You should reflect on a legal position which could lead to prosecutions as soon as a person is considered suspect.

The issue is the following. I think that in this case, you have to deal with something that is always very hard to deal with.

One of the matters our office is considering, in the course of technical cooperation, is how to bring intelligence, obtained by secret service agencies or others, before a legal instance. This serious problem remains a concern for several countries. It remains unsolved and will continue to be the subject of hard work for quite a while, because it calls for a very high level of legal accuracy.

Far be it from me to speak for your government, but the level of suspicion has to be determined as sufficient. If you do not have sufficient grounds, the most classic administrative stance is to turn people back at the border. If you have sufficient evidence to carry out an investigation, the applicant should be brought to justice. That is the sort of position you should take.

The resolution has to be respected as far as possible and that is what you are recommending, honourable senator. These people must be brought to justice, otherwise the problem will persist.

Without naming any countries in particular, there have been examples of just that. In some instances, terrorists have not been brought to justice, nor have they been extradited, which has led to further terrorist acts in other countries.

France and Spain, in particular, have put their heads together on the issue of Basque terrorism. The two countries have worked together not only by sharing information but also from a legal standpoint. What is more, this collaborative effort has solved several problems. In other words, it is not enough to just get rid of a problem, you have to deal with it head-on.

Senator Joyal: I would like to come back to paragraph 6 of the resolution where it is stated that the committee of the council must file a report within 90 days on the measures taken to comply with the resolution. Which signatory countries, or countries that have complied with the resolution, have filed reports within 90 days pursuant to paragraph 6? And which countries still have not fulfilled this reporting requirement which lays out the procedures to follow in compliance with Resolution 1373?

Mr. Laborde: First, there is no need to sign Resolution 1373, as it is mandatory. Under the Charter of the United Nations, resolutions of this nature are implemented without any convention-like agreement. This is an instance of an *ex abrupto* resolution. Once the resolution is adopted, it becomes part of

Pour aller même plus loin, monsieur le sénateur, nous sommes dans une partie contraignante du texte, nous sommes dans le paragraphe 2 de la Résolution 1373, pas dans le paragraphe 3. Cela veut dire qu'il faudrait les amener devant la justice, que ce soit par une extradition ou par le biais d'une présentation devant un juge canadien. Je suis tout à fait d'accord avec vous, l'expulsion ou le refoulement ne constitue en aucun cas une mesure juridique conforme au principe d'amener la personne devant la justice, c'est très clair. Il faudrait que vous réfléchissiez sur une position juridique qui puisse amener ces personnes devant la justice à partir du moment où des soupçons pèsent sur elles.

La question est la suivante. Je pense que dans ce cas, vous avez à peser une chose qui est toujours très difficile.

Une des questions sur lesquelles travaille notre bureau, dans le cadre d'une coopération technique, est de savoir comment amener les informations, obtenues des services secrets ou autres, devant une institution judiciaire. Ce problème grave continue de susciter des préoccupations pour plusieurs pays. Il demeure irrésolu et continuera de faire l'objet d'un travail ardu pour un certain temps, car il faut arriver à une précision juridique très élevée.

Loin de moi l'idée de me mettre à la place de votre gouvernement, mais il faut déterminer si les soupçons sont suffisants. S'ils ne le sont pas, la position administrative la plus classique est de refouler. Si les éléments permettent de faire une enquête, il faut donc les mener devant la justice. Voilà un peu le genre de langage que l'on doit tenir.

Il faut aller le plus possible vers ce que dit la résolution et c'est ce que vous recommandez, honorable sénateur. Il faut traduire ces personnes en justice, sinon le problème perdurera.

Sans citer de pays en particulier, on a pu voir certains exemples où justement des terroristes n'ont pas été traduits en justice et n'ont pas été extradés, ce qui a mené à des actes terroristes dans d'autres pays.

En termes de travail, notons en particulier la collaboration entre la France et l'Espagne sur les questions concernant le terrorisme basque. Il y a échange entre ces deux pays non seulement au niveau de l'information mais sur le plan judiciaire. Cette coopération a d'ailleurs réglé plusieurs problèmes. Par conséquent, il ne suffit pas de se débarrasser du problème, il faut le traiter.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir au paragraphe 6 de la résolution où il est dit que le comité du conseil doit faire rapport dans les 90 jours sur les mesures qui auront été prises pour donner suite à la résolution. Quels sont les pays qui ont signé la convention ou qui ont adhéré à la résolution et qui ont fait rapport dans les 90 jours dont il est fait mention au paragraphe 6? Et quels pays sont toujours en attente de se conformer à cette obligation de faire rapport prescrivant les mesures à prendre conformément à la Résolution 1373?

M. Laborde : Tout d'abord, nul besoin de signer la Résolution 1373, car elle est obligatoire. En vertu de la Charte des Nations Unies, une résolution de cette nature est appliquée sans aucun accord conventionnel. On parle d'une résolution *ex abrupto*. Sitôt la résolution adoptée, elle fait partie du droit

international criminal law and takes precedence over all other international texts, including convention-like texts under the charter.

As a member of the United Nations, you have, of course, adhered to the Charter of the United Nations. This is, therefore, without question a binding text for Canada. What is literally extraordinary is that Canada must enforce this, subject to penalty of the law. Some countries are starting to cut it very close and they are on the verge of sanctions because they are not enforcing Resolution 1373. Chapter 7 of the charter and section 103 are very clear. In the case of conflicting international texts, chapter 7 of the charter applies.

The counter-terrorism committee has thoroughly gone over this issue. I am not part of the committee, however on occasion, I testify at their meetings. The counter-terrorism committee is comprised of members from the Security Council and therefore reflects its position. The five permanent members as well as the five current members of the Security Council are present. In addition to the Security Council a very distinct body of the secretariat called the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate has been established. This body supports the committee in its decisions and is currently reviewing the effectiveness of Resolution 1373.

Pursuant to Resolution 1373, upon the establishment of the committee, two or three countries ratified the Convention on the Financing of Terrorism.

[English]

Just after September 11, two countries ratified.

[Translation]

There are now 137 of them. This was not achieved overnight. Reports were filed, of course, within the 90-day timeframe. What is extraordinary, though, is that before this committee was struck, terrorism was not a priority on the United Nations' radar screen. Of course, the issue required some important decision-making, but it was not a priority per se under chapter 7 on peace and security. These conventions were implemented, just like the usual international criminal law conventions were. Countries signed, ratified or adhered to the conventions. Then, all of a sudden, with the resolution and the committee, governments seemed to be virtually forced to sign or ratify these conventions. That had an extraordinary impact, as you can see from the last report on the ratification of texts issued on June 9, 2005 by our service.

Furthermore, this committee is closely monitoring the situation with its experts. Some governments are sending in their responses accordingly, whereas others are not doing so and are being called to task. We will be going to see them in order to help them prepare these reports and to specify when the reports need to be ready. Should the reports actually reach the committee, they will be reviewed by experts and we will determine whether the legislation is complete or not.

pénal international et a prévalence ou préséance sur tous les autres textes internationaux, y compris les textes conventionnels en vertu de la Charte.

En tant que membre des Nations Unies, vous avez, bien sûr, adhéré à la Charte des Nations Unies. Ce texte vous est donc obligatoire sans question. Ce qui est extraordinaire, au sens propre du terme, est le fait que vous deviez l'appliquer sous peines passibles. Certains pays commencent à passer au ras de sanctions, car ils n'appliquent pas la Résolution 1373. Le chapitre 7 de la Charte et l'article 103 sont clairs. En cas de différences ou de conflits entre les différents textes internationaux, du fait de la Charte, ces textes sous le chapitre 7 s'appliqueront.

Le comité contre le terrorisme a beaucoup travaillé sur ce point. Je n'en fais pas partie, mais, de temps en temps, je vais témoigner lors de ses séances. Le comité contre le terrorisme est composé des membres du Conseil de sécurité et reflète leur position. Sont donc présents les cinq membres permanents et les membres actuels du Conseil de sécurité. D'ailleurs, à côté du Conseil de sécurité a été créé un organe très spécifique du secrétariat appelé Direction exécutive du comité contre le terrorisme. Cet organe soutient le comité dans ses décisions et fait une révision de l'efficacité de la Résolution 1373.

Dès la création du comité, en vertu de la Résolution 1373, deux ou trois pays ratifièrent la convention sur le financement du terrorisme.

[Traduction]

Juste après le 11 septembre, deux pays l'ont ratifiée.

[Français]

Aujourd'hui nous en comptons 137. Le tout ne s'est pas fait du jour au lendemain. Des rapports ont été déposés, bien sûr, dans les délais de 90 jours. Mais, chose extraordinaire, jusqu'à la création de ce comité, le terrorisme n'était pas une priorité sur l'agenda des Nations Unies. La question comportait bien sûr des décisions importantes, mais elle n'était pas une priorité au sens du chapitre 7 sur la paix et la sécurité. On appliquait donc les conventions, comme on applique les conventions habituelles du droit pénal international. Les pays signent, ratifient ou adhèrent aux conventions. Tout à coup, avec cette résolution et ce comité, les États se sont vus presque dans l'obligation de signer ou de ratifier ces conventions. Cela a eu un effet extraordinaire, tel qu'on peut le voir dans le dernier état des ratifications des instruments émis le 9 juin 2005 par notre service.

De plus, ce comité suit la situation avec ses experts de façon très précise. Certains États envoient leurs réponses comme il se doit, d'autres ne le font pas et sont rappelés à l'ordre. Nous sommes alors saisis pour aller les voir, les aider à préparer ces rapports et leur indiquer l'heure à laquelle le rapport doit être fait. Si les rapports se rendent au comité, ils sont examinés par les experts et on détermine si la législation est complète ou non.

The incredible thing, and this is what is extraordinary about international criminal law, is that conventions set up without monitoring systems, all of a sudden end up having very close monitoring systems, far tighter for example than that of the convention against organized transnational crime whose conference of parties was established pursuant to the text. The conference of parties only includes parties which signed or adhered to the convention. However, that was not the case in this instance. The committee hands down its approval or disapproval on various matters and prescribes a course of action. We are up to the third or fourth round of consultations between the committee and various governments.

So we ended up with a monitoring organization which is genuinely exceptional as far as the United Nations is concerned. It is the first time from a criminal law standpoint that we have had such a thing. What is interesting and positive is that this approach is being taken to implement the conventions. So this brings us back to classic international criminal law. Even if we force countries to sign and ratify the conventions, the fact remains that the implementation of these conventions must be carried out in line with international criminal law.

Senator Joyal: Is there a direct link between Resolution 1373 and the status of the International Criminal Court or, in other words, the jurisdiction of the International Criminal Court?

Mr. Laborde: No, there is no relationship between the two. First, the International Criminal Court is no longer a United Nations organization. It is an autonomous body which sets its own course.

Second, the International Criminal Court deals with non-terrorist-related offences. In the Geneva Convention, there are a few references to wartime terrorist acts, in particular those perpetrated against civilians.

That does not affect the 12 texts under Resolution 1373. The Geneva Convention is something altogether different.

My second point, and I suppose the issue was raised in Canada, because at the time, the president of the plenipotentiary conference was a Canadian — that is Mr. Philippe Kirsch, who is now the chair of the International Criminal Court — in short, the issue was raised as to whether terrorism did or did not constitute a crime under the jurisdiction of the International Criminal Court.

Governments at the time agreed that the International Criminal Court would have jurisdiction over crimes in relation to international "custom." However, until we have a general definition on which all or at least the vast majority of the world's countries agree, we do not see how that could be part of international custom. Furthermore, that is why the plenipotentiary conference has decided to review the issue of terrorism falling under the International Criminal Court's jurisdiction when the court's statutes are reviewed, following a nine-year period, in 2007. In 2007, we will be able to once again think about terrorism falling under the court's jurisdiction. I am just giving you a few ideas about what may happen, but we are a long way from that yet.

Chose incroyable, et c'est le côté extraordinaire du droit pénal international, des conventions créées sans système de monitoring, tout à coup, se trouvent avec un système de monitoring très étroit, beaucoup plus étroit, par exemple, que celui de la convention contre la criminalité transnationale organisée dont la conférence des parties fut créée en vertu du texte. La conférence des parties ne concerne que les parties qui ont bien voulu signer et y adhérer. Or, en l'occurrence, ce n'est pas le cas. Le comité donne son approbation ou son désaccord sur différents points et prescrit une ligne de conduite. Nous en sommes à la troisième ou quatrième ronde de consultations entre le comité et les États.

On se retrouve donc avec un organisme de monitoring, ce qui est réellement exceptionnel au niveau des Nations Unies. C'est la première fois que, sur le plan du droit pénal, on est arrivé à quelque chose de la sorte. Ce qui est intéressant et positif est le fait que cette démarche s'effectue pour l'application de conventions. On revient ainsi au droit pénal international classique. Même si on oblige les pays à signer et ratifier les conventions, il n'empêche que la mise en œuvre de ces conventions doit se faire dans le plus pur esprit du droit pénal international.

Le sénateur Joyal : Existe-t-il un lien direct entre la Résolution 1373 et le statut de la Cour pénale internationale ou, en d'autres mots, la compétence de la Cour pénale internationale?

M. Laborde : Non, il n'existe aucun lien. Tout d'abord, la Cour pénale internationale, actuellement, n'est plus un organe des Nations Unies. C'est un organe autonome qui a son propre destin.

Deuxièmement, la Cour pénale internationale traite d'infractions qui ne sont pas de nature terroriste. Dans la Convention de Genève, on retrouve quelques références aux actes de terrorisme en temps de guerre, en particulier ceux portés contre des civils.

Cela ne touche pas les 12 instruments de la Résolution 1373. La Convention de Genève c'est autre chose.

Deuxième point, et je suppose que la question a été évoquée au Canada puisque, à l'époque, le président de la conférence plénipotentiaire était un Canadien — il est maintenant le président de la Cour pénale internationale, c'est M. Philippe Kirsch —, la question avait été évoquée de savoir si le terrorisme était ou non un crime relevant de la Cour pénale internationale.

Les États à l'époque s'étaient bien mis d'accord pour que relèvent de la Cour pénale internationale les crimes qui étaient des crimes de la « coutume » internationale. Hors, tant que nous n'avons pas de définition générale sur laquelle la globalité ou la quasi-majorité des pays de la planète s'entend, on ne voit pas comment cela pourrait faire partie de la coutume internationale. C'est pour cela d'ailleurs que la conférence plénipotentiaire a décidé de revoir la question du terrorisme comme faisant partie de la compétence de la Cour pénale internationale au moment où on reverra les statuts de la cour, après neuf ans, donc en 2007. En 2007 on pourra commencer à revoir la question de l'intégration du terrorisme dans la compétence de la cour. Je suis en train de vous donner quelques pistes, mais on n'en est pas là du tout.

At any rate, the question was very clear: is there a relationship between Resolution 1373 and the ICC? The answer is no.

[English]

Senator Andreychuk: This committee is looking at the right to security, but we are trying to balance it against all other human and civil rights. We are looking at the proportionality between the right to security and other rights.

You say that 137 states have ratified. The binding aspect of Resolution 1373 comes from self-administration and monitoring by the international community. To what extent are you contemplating taking into account the other aspects of the United Nations' machinery?

For example, the United Nations' Working Group on Arbitrary Detentions was in Canada recently. They report to the United Nations' Human Rights Commission, and they raised some concerns about Canada's system of jailing suspected terrorists. In Canada, we jail suspected terrorist without trial using these national security certificates.

The United Nations' Working Group on Arbitrary Detentions will be reporting next year on a host of issues within their responsibility. You are working on the terrorist aspects.

How are you balancing this proportionality question within the United Nations system?

Mr. Laborde: If I may, I do not agree with the word "balancing," because the implementation of the conventions and protocols must be in full compliance with the rule of law, taking into account human rights.

It is not a question of differentiating or deciding to apply this one and not this one. That is not the point. Otherwise, you will go against your own values, and it does not work like that. This is why I try, as a member of the United Nations, to promote international cooperation against terrorism and not to promote the use of force.

It is not even a question of the UN system. It is a question of international criminal law, which is a different point. Perhaps you will have an international criminal law which will supersede the law of the United Nations. At the moment, you have a hierarchy of laws. It is not a question of the various parts of the United Nations.

The hierarchy of laws means that primarily, you have the binding resolutions of peace and security. It is not my opinion; it is the law of the United Nations and the law to which every member state has agreed through the Charter of the United Nations.

In order to comply with Resolution 1373, countries must fully implement the conventions against terrorism in their internal law. It is not so much a matter of the convention to apply, because the

En tout cas, la question posée était claire : est-ce qu'il y a une relation entre la Résolution 1373 la CPI? La réponse est non.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Notre comité étudie la question du droit à la sécurité, mais nous essayons de concilier cet impératif avec tous les autres types de droits humains et civils. Nous réfléchissons notamment à la proportionnalité entre le droit à la sécurité et les autres droits.

Vous avez dit que 137 États l'ont ratifiée. L'aspect exécutoire de la Résolution 1373 découle de l'autoadministration et de la surveillance par la communauté internationale. Dans quelle mesure songez-vous à prendre en considération les autres aspects de l'appareil onusien?

Le Groupe de travail sur les détentions arbitraires des Nations Unies a visité le Canada récemment. Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, il a exprimé quelques préoccupations par rapport au système canadien d'incarcération des terroristes présumés. En effet, le Canada place en détention les terroristes présumés sans procès en utilisant les certificats de sécurité nationale.

Le Groupe de travail sur les détentions arbitraires de l'ONU déposera un rapport l'année prochaine sur une série de questions se rapportant à son mandat. Pour votre part, vous travaillez sur les aspects touchant le terrorisme.

Aux Nations Unies, comment fait-on pour équilibrer cette notion de proportionnalité?

M. Laborde : Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord avec le mot « équilibrer », car la mise en oeuvre des conventions et protocoles repose entièrement sur la primauté du droit, en tenant compte des droits humains.

La question n'est pas de différencier ou de décider d'appliquer ceci et pas cela. Là n'est pas la question. Autrement, on irait à l'encontre de nos propres valeurs, et ce n'est pas ainsi que c'est sensé fonctionner. C'est pourquoi j'essaye, à titre de membre des Nations Unies, de promouvoir la coopération internationale dans la répression du terrorisme et de ne pas préconiser l'usage de la force.

Ce n'est même pas une question spécifique au système de l'ONU. En effet, c'est une question qui relève du droit pénal international, ce qui est une autre paire de manches. Il se peut qu'on se retrouve avec une loi pénale internationale qui aura préséance sur la législation des Nations Unies. À l'heure actuelle, on a une hiérarchie de lois. Ce n'est pas une question des diverses composantes des Nations Unies.

La hiérarchie des lois signifie que, principalement, on a des résolutions exécutoires en matière de paix et de sécurité. Ce n'est pas ma propre opinion, mais la législation des Nations Unies et les lois qui ont été approuvées par chaque État membre signataire de la Charte des Nations Unies.

Afin de se conformer à la Résolution 1373, les pays doivent mettre en oeuvre, dans leur intégralité, les conventions pour la répression du terrorisme dans le contexte de leur législation

conventions by themselves do not touch too much the issue of, as you say, the administrative detention certificate. These are simply the means by which you want to implement the fight against terrorism. The criminals or the terrorists must be brought to justice; that is the point. The way in which they are brought to justice obviously is in the hands of countries, taking into account all the parameters, including the rule of law and human rights.

In your role as a legislator, if you feel that the great danger inherent in this fight against terrorism necessitates that your law be a little bit more coercive — or perhaps less coercive, depending on the situation your country is in — this I can appreciate. However, the convention must apply first in full compliance with the rule of law and human rights.

The implementation of these conventions is something that you cannot escape. You cannot say, “Well, I will do something else,” because it is at the top of the hierarchy of international criminal law. I cannot say anything else, taking into account the rule of law and human rights.

Senator Andreychuk: Perhaps I used the term “balancing rights” when I meant “proportionality.” They certainly are in contradiction at times. The type of balance to which I refer is whether the right to a free and fair trial is compromised when someone is taken in for security concerns.

Signatories have to pay attention to all of those conventions and to the United Nations Human Rights Commission. This will all come to the attention of the government when they are passing their own legislation.

Are you in discussions with the United Nations Human Rights Commission, as to how states should go about enforcing 1373 while respecting other resolutions that that fall within other UN jurisdictions?

Mr. Laborde: Of course. We are not only in contact, but they are part of our team when we go to advise countries on changing legislation. We went, for example, to Paraguay. This is why I say it is “full implementation taking into account.” This is exactly what we do. There is a point there. It is not theoretical. When you go for an extradition, you have to fully take into consideration the rights of the defence. If you do not do that, at the end of the day you are not in compliance with the other instruments. The instruments against terrorism do not tell you that you have to go against these rights. Obviously, they cannot tell you that, because they are out of the boundaries of the work that we are doing.

Each time we go for implementation for the ratification, plus legislation, implementing legislation or the implementation of the convention and protocols, we fully involve one or two experts from Geneva. That is the point.

interne. Là encore, la question n'est pas tellement l'application de la convention, car les conventions comme telles n'abordent pas tellement la question, comme vous dites, du certificat de détention administrative. Les conventions sont simplement des moyens pour lutter contre le terrorisme. Les criminels ou les terroristes doivent être traduits en justice, un point c'est tout. La manière dont on les traduit en justice est manifestement du ressort des pays, lesquels pays doivent prendre en considération tous les paramètres, y compris la primauté du droit et les droits humains.

Dans votre rôle de législateur, si vous estimez que le grand danger inhérent à cette lutte contre le terrorisme exige que votre législation soit un peu plus coercitive — ou peut-être un peu moins coercitive, selon la situation dans laquelle se trouve votre pays —, je peux tout à fait le comprendre. Toutefois, la convention doit s'appliquer d'abord dans le respect total de la suprématie du droit et des droits humains.

La mise en oeuvre de ces conventions est inévitable. On ne peut pas dire: « Je ferai quelque chose d'autre », car ces conventions sont à la tête de la hiérarchie du droit pénal international. Je ne peux rien ajouter de plus, sinon qu'il faut respecter la suprématie du droit et les droits humains.

Le sénateur Andreychuk : Peut-être ai-je utilisé les mots « équilibrer les droits » alors que j'aurais dû parler de « proportionnalité ». Il arrive assurément que les deux se contredisent. Le genre d'équilibre dont je voulais parler revient à la question de savoir si le droit à un procès juste et équitable n'est pas attaqué lorsque quelqu'un est mis en détention pour des raisons de sécurité.

Les signataires doivent songer à toutes ces conventions et ne pas oublier le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Cela sera apporté à l'attention du gouvernement lorsqu'il viendra à adopter sa propre loi.

Êtes-vous en pourparlers avec le Comité des droits de l'homme des Nations Unies pour savoir comment les États devraient s'y prendre pour mettre en œuvre la résolution 1373 sans pour autant déroger aux autres résolutions issues d'autres organismes des Nations Unies?

M. Laborde : Bien sûr. Non seulement nous restons en contact, les membres du comité font partie de notre équipe lorsque nous allons conseiller les pays qui envisagent de changer leur loi. Ainsi, nous sommes allés au Paraguay. Et c'est pour cette raison que j'ai parlé d'une « mise en œuvre pleine et entière qui tienne compte ». C'est précisément ce que nous faisons. Ce n'est pas théorique, c'est une réalité. Lorsqu'on fait une demande d'extradition, il faut tenir pleinement compte des droits de la défense. Sinon, au bout du compte, vous vous rendez coupable d'un non-respect de l'autre instrument. Les instruments antiterroristes ne disent pas qu'il faut s'opposer à ces droits. C'est clair, ils ne peuvent pas dire cela parce qu'ils dépassent les limites du travail que nous effectuons.

Chaque fois que nous réclamons la mise en œuvre en vue de la ratification, assortie d'une loi, une loi habilitante, ou l'exécution de la convention et de ses protocoles, nous faisons intervenir un ou deux experts de Genève. C'est cela l'important.

Senator Andreychuk: As a final point, I may have misunderstood what you said in your initial presentation. You made a point about the overwhelming cooperation because of this terrorist activity and because of the UN actions.

You seem to say that that criminal law does not use this cooperation internationally. I did not quite understand whether it was a translation problem or whether you were making that point.

Witnesses tell us that there is an overlap between terrorist activity, international criminal activity, drug smuggling, and international criminal financing schemes, et cetera.

Please elaborate on the differences between the international criminal law and terrorist activity.

Mr. Laborde: There was no difficulty in translation. Thank you for noting what I said.

First, international cooperation in criminal matters is a technical matter meaning traditional law enforcement cooperation, transfer of prisoners, transfer of proceedings, et cetera. There are, I think, seven elements. They do not work together enough. That is what I said. There is pure consultation, but it does not work well enough. I did not say we should do something very speedily. The difficulties in making these kinds of legal tools work are extremely high. There is the rule of specialty, the rule of criminality, et cetera. We will not go into those kinds of criminal law difficulties, but it is certainly not easy, except when you have bilateral treaties. By the way, that is always a problem in many common law countries. I have not checked for Canada, but I am sure you need bilateral treaties for terrorist assistance. Perhaps you need more, but I am not sure about that.

Terrorism and other types of criminal activities might have links between terrorist criminal activities and other types of criminal activities. Obviously I say terrorist criminal activities because, under the conventions, all aspects of terrorism that are taken into account are criminal acts. Otherwise it does not go under criminal law. That is the first point.

Second, the other aspects of crime include organized crime, corruption and petty crimes. We have drug trafficking, et cetera. In some countries, you have these connections. In Colombia and Afghanistan, for example, you can see that. In some others, you cannot. That means that the countries have to be legally equipped to face such links without saying that we have enough proof that there are constant links between terrorism on the one side and the other types of criminal activities on the other side.

Third, as to what I said about money laundering and financing of terrorism, if I understood your question properly, I said that in these types of criminal activities, money laundering comes after

Le sénateur Andreychuk : Pour terminer, j'ai peut-être mal compris ce que vous avez dit dans votre déclaration. Vous avez parlé de coopération absolue à cause de cette activité terroriste et grâce aux actions de l'ONU.

Vous semblez vouloir dire que le droit pénal ne se sert pas de cette coopération sur le plan international. Je ne sais pas si c'est une erreur d'interprétation ou si c'est vraiment cela que vous avez dit.

Des témoins nous ont affirmé que les activités terroristes, le grand banditisme international, le trafic de drogues, les mouvements de capitaux internationaux criminels et tout ce qui s'ensuit se recoupaient.

Pourriez-vous nous préciser les différences entre le droit pénal international et les activités terroristes?

M. Laborde : Cela n'a pas été une erreur d'interprétation et je vous remercie d'être revenue sur ce que j'ai dit.

Pour commencer, en matière pénale, la coopération internationale est d'ordre technique, et j'entends par là la coopération entre les corps policiers, les transferts de détenus, la communication des actes et ainsi de suite. Il y a je crois sept éléments en cause. D'abord, ils ne travaillent pas suffisamment en concertation. C'est cela que j'ai dit. Il y a de la consultation au sens strict, mais cela ne marche pas suffisamment bien. Je n'ai pas dit qu'il fallait agir dans l'urgence. Il est extrêmement difficile de forger ce genre d'instruments juridiques. Il y a la règle de la spécialité, la règle de la criminalité et ainsi de suite. Nous n'allons pas approfondir ces différents types de difficultés en droit pénal, il est certain que ce n'est pas facile, sauf lorsqu'il y a un traité bilatéral. Et en passant, pour beaucoup de pays de tradition britannique, cela a toujours été un problème. Je n'ai pas vérifié ce qu'il en était pour le Canada, mais je suis certain qu'il vous faut des traités bilatéraux pour pouvoir prêter assistance dans la lutte antiterroriste. Il vous en faudrait peut-être davantage, mais je n'en suis pas sûr.

Le terrorisme et d'autres types d'activités criminelles ont peut-être des liens entre eux. Il est clair que je parle d'activités criminelles terroristes parce qu'en vertu des conventions, tous les types de terrorismes sont des actes criminels. Sinon, cela ne relève pas du droit pénal. Ça c'est la première chose.

En second lieu, les autres aspects de l'activité criminelle sont entre autres le grand banditisme, la corruption et le petit banditisme. Il y a aussi le trafic de drogues et ainsi de suite. Dans certains pays, il y a effectivement ce genre de liens. En Colombie et en Afghanistan, par exemple, on le voit très bien. Dans d'autres pays, cela n'est pas le cas. Cela veut dire que les pays doivent se doter des outils juridiques nécessaires pour composer avec ce genre de liens, mais cela sans dire que nous avons suffisamment de preuves qu'il y a toujours un lien entre le terrorisme d'une part et d'autres types d'activités criminelles d'autre part.

En troisième lieu, pour revenir à ce que je disais au sujet du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, si j'ai bien compris votre question, j'avais déclaré que pour ce genre

the offence. When you have a lot of money coming from the drug traffickers, you have to launder it and put it somewhere else and not keep it where you cannot keep it anyway, such as in your pockets. You have to launder the money somewhere.

The proof of the activity happens after the predicate offence. This is the point. The flow of the money from money laundering offences is huge. It is because the criminals have to face this kind of laundering activities that you can trace these activities, because the flow of the money is extremely huge.

If you take the financing of terrorist activities on the other side, you can have a lot of money coming from several sources, including criminal activities, for the funding and supporting of terrorist organizations, but you do not need too much money to commit a terrorist act. That means what? It means that when tracing this money to support terrorist acts, it is extremely difficult and necessitates different techniques, especially more law enforcement, more intelligence, than the money laundering which will be more obvious in terms of something that we know such as banking regulations, et cetera. With APTF, we have plenty of regulations that could fight money laundering properly.

I did not say that it is not useful to have these techniques to fight money laundering or to fight financing of terrorism whenever there is a link. I said that we have to be careful and that it is not enough. It is not enough because you can have these kinds of preparatory acts against terrorism which are not connected and which can be not connected to money laundering activities. This is what I said, and I hope that I was clearer this time.

Senator Andreychuk: Thank you.

[Translation]

Senator Fraser: I would like to get back to the issue brought up by senator Jaffer earlier with respect to our definition of terrorist activity.

As the senator said, and as you must certainly know, there has been a lot of public debate here on including religious motivation in our definition. I always had the impression that it was more of a protection for the accused or the ordinary citizen.

Allow me to explain myself. Suppose that I commit a harmful act, either by wounding a person, or several people, causing considerable material damage, interrupting public services, in summary do something that is very bad. I would still nonetheless be found innocent of carrying out terrorist activity, unless it is proven that I had done so in pursuing a goal that was political, religious, or ideological in nature.

d'activités criminelles, le blanchiment de l'argent venait après le fait. Lorsque vous avez tout un tas d'argent qui vient du trafic de drogues, il faut le blanchir et le placer quelque part mais ne pas le conserver là où c'est impossible, dans votre portefeuille. Il faut blanchir cet argent quelque part.

Mais la preuve de l'activité survient après le délit, c'est cela que je veux dire. Les mouvements d'argent produits par le blanchiment sont énormes. C'est parce que les criminels doivent absolument se livrer à ce genre d'activités de blanchiment qu'on parvient à retracer leurs activités, étant donné l'énormité des mouvements d'argent en cause.

En revanche, lorsqu'on parle du financement des activités terroristes, on peut avoir énormément d'argent provenant de plusieurs sources, des activités criminelles par exemple, qui servent à financer et à aider les organisations terroristes, mais en revanche il ne faut pas vraiment beaucoup d'argent pour commettre un acte terroriste. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que lorsqu'on retrace l'argent qui sert à financer des actes terroristes, l'entreprise est extrêmement difficile et nécessite toutes sortes de techniques, et en particulier davantage d'effectifs policiers, davantage de renseignements que ce n'est le cas pour le blanchiment de l'argent qui est beaucoup plus évident en raison de ce que nous connaissons comme la réglementation bancaire et ainsi de suite. Avec l'APTF, nous avons une foule de règlements qui permettraient de combattre efficacement le blanchiment d'argent.

Je n'ai pas dit qu'il n'était pas utile d'avoir ces techniques pour lutter contre le blanchiment d'argent ou encore le financement du terrorisme lorsqu'il y a un lien entre les deux. J'ai simplement dit qu'il fallait être prudent et que cela ne suffisait pas. Cela ne suffit pas parce qu'il peut toujours y avoir ce genre d'actions préparatoires contre le terrorisme qui n'ont absolument aucun lien et qu'il est impossible de mettre en relation avec les activités de blanchiment d'argent. C'est cela que j'avais dit et j'espère avoir été plus clair cette fois-ci.

Le sénateur Andreychuk : Je vous remercie.

[Français]

Le sénateur Fraser : Je voudrais revenir à la question que le sénateur Jaffer a soulevée tout à l'heure au sujet de notre définition d'activités terroristes.

Comme elle vous l'a dit — et comme vous le savez sans doute —, il y a eu beaucoup de débats publics, ici, au sujet de l'inclusion de motivations religieuses dans notre définition. Il m'a toujours semblé que cela était plutôt une protection pour l'accusé ou pour le citoyen ordinaire.

Je m'explique : Si je commets un geste nocif quelconque, qui blesse une personne, ou même une multitude de personnes, ou qui cause des dommages matériels considérables, ou qui interrompt des services publics, donc que je commets un geste vraiment très mauvais. Mais je ne suis quand même pas coupable d'activités terroristes, si on ne peut pas prouver que je l'ai fait au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

I would perhaps be guilty under the Criminal Code, but I would be protected against preventive arrest or accusations of facilitating terrorist activity. My name could not be put on the list of individuals who finance terrorism.

I have always been under the impression that I would be protected by virtue of the fact that it would be very difficult to prove the religious or ideological motivations behind my actions. Others will say that building the notion of religious motivation into Canadian legislation is in and of itself dangerous, that it would open the door to abuse on the part of police forces or the legal system.

We are raising some very serious and important points. I must say that I am in the midst of contemplating all of this. I would like you to help me out.

Mr. Laborde: I will do my best. Quite honestly, I believe that if we start trying to determine religious or political motivations, we will never see the end of it.

A terrorist act is an act committed to cause the death of several people. Take the definition under section 2 of the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. Religious or political reasons do not give people excuses to commit offences and there will always be reasons which may lead to overly philosophical discussions on criminal law. Unfortunately, criminal law is not a philosophy.

However, philosophy does force us to ponder what act has been committed. In the international convention it reads, and I quote:

[English]

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device in, into or against a place of public use, a State or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility.

a. With the intent to cause death or serious bodily injury.

[Translation]

For example, if you place a detonator somewhere, it is not to go bird hunting. You are aware that it is to be placed in a particular spot, as was the case at the Saint-Michel metro station in Paris. You know that you will cause deaths, that is the intention. It is referred to in section (a).

Section (b) reads:

Je suis peut-être coupable d'un crime en vertu du Code criminel, mais je suis protégée contre les arrestations préventives et contre les accusations de facilitation d'activités terroristes. On ne peut pas mettre mon nom sur la liste des individus qui financent le terrorisme.

Il m'a toujours semblé que le fait qu'il soit très difficile de prouver une motivation religieuse ou idéologique me protégeait. D'autres diront par contre que le fait d'insérer dans une loi canadienne la notion de motivation religieuse est dangereux en soi, que cela ouvre la porte à des abus de la part des forces policières ou de la part du système judiciaire.

Nous soulevons tout de même des points sérieux et très importants. Je dois dire que je suis en pleine période de réflexion. Je voulais que vous m'aidiez.

M. Laborde : Je vais tenter de faire de mon mieux. Très honnêtement, je crois que si on commence à mettre le doigt sur la motivation religieuse ou politique, on ne va pas s'en sortir.

L'acte de terrorisme, c'est l'acte qui vise à causer la mort de plusieurs personnes. Prenez la définition de la Convention internationale pour la suppression du terrorisme par explosifs, à l'article 2. Le motif religieux ou politique n'amène pas le pouvoir de s'en sortir pour faire des infractions et il y aura toujours des motifs qui risqueront de mener à des réflexions trop philosophiques sur le plan du droit pénal. Et malheureusement, le droit pénal n'est pas une philosophie.

Par contre, la philosophie exige de se demander quel est l'acte qui a été posé. Dans la convention internationale, on mentionne, et je cite :

[Traduction]

1. Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui illicitement et intentionnellement livre, pose ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure :

a) Dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves;

[Français]

Par exemple, si vous placez un détonateur, ce n'est pas pour aller à la chasse aux oiseaux. Vous savez que ce sera fait dans un endroit particulier, comme cela a été le cas dans le métro Saint-Michel à Paris. Vous savez que vous allez causer la mort, c'est votre intention. Il s'agit du texte contenu dans (a).

Dans (b), on dit :

[English]

b. With the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system, when such destruction results in, or is likely to result in major economic loss.

[Translation]

Therefore, there is an intention to cause death. A terrorist act is not homicide in of itself. On March 11 last year, in Spain, a group of people placed bombs in a train. That constitutes a terrorist act because it was done with a view to kill people and sow terror.

Unfortunately, one has to be emotionally detached. Very often, people talk about “avenues leading to terrorism,” “roots of terrorism.” Very often people say that poor people commit terrorist acts. That is not always the case; take for example Bin Laden, who was not poor. Terrorist acts are not carried out only in poor countries. One has to be quite objective on secondary motivations.

Yes, the intention is clear. The intention is to kill many people. For example, who is going to contest the fact that what happened in Beslan was a terrorist act? No one will contest it because is resulted in the death of innocent civilians and young schoolchildren.

There are some very specific elements that can be found in the general definition of terrorism, but one must bear in mind that a terrorist act is an act intended to bring about death on a very large scale.

Senator Fraser: According to the fine definition you have just given us, what is the difference between a terrorist act and a settling of accounts between two rival motorcycle gangs, one of which decides to place a bomb in the headquarters of its adversary?

Is it important to draw this distinction, or is it not so important?

Mr. Laborde: It is very important; however, I will be very trivial. It is well defined in the convention on organized crime. The objective of all the acts committed is to make money. The United Nations Convention to fight transnational organized crime and its protocols say the following:

[English]

... in order to obtain, directly or indirectly a financial or other material benefit.

[Translation]

Whereas terrorist acts intend to sow death or wound people. That is the difference. Indeed, there can be situations where the two are mixed up. In the case of members of the mafia who want to bomb the house of members of the competing organization, the ultimate objective is to have them hand over money. When it

[Traduction]

b) Dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables.

[Français]

Il y a donc une intention de causer la mort. L'acte de terrorisme n'est pas l'homicide en lui-même. En Espagne, le 11 mars dernier, des gens sont allés déposer des bombes dans un train. Il s'agit là d'un acte terroriste car c'est fait dans le but de tuer des gens et de semer la terreur.

Malheureusement, il faut être très sec sur le plan affectif. Souvent on entend des gens parler de « routes du terrorisme », de « racines du terrorisme ». On dit souvent que ce sont les pauvres gens qui commettent des actes terroristes. Cela ne se perçoit pas toujours puisque, par exemple, ben Laden n'était pas pauvre. Ce n'est pas forcément dans des pays pauvres qu'il y a des actes terroristes. Il faut rester assez sec sur les motifs seconds.

Oui, l'intention est claire. Vous voulez causer la mort à de nombreuses personnes. Par exemple, qui va contester le fait que Beslan est un acte terroriste? Personne ne le fera parce que cela a causé la mort de civils innocents et de jeunes écoliers.

Il y a des choses précises qui se retrouveront dans la définition générale du terrorisme, mais on doit garder en tête que l'acte terroriste c'est de faire quelque chose qui va entraîner la mort à grande échelle.

Le sénateur Fraser : Selon la belle définition que vous venez de nous faire, quelle est la différence entre un acte terroriste et un règlement de compte entre deux bandes rivales de motards dont l'une a placé une bombe au quartier général de l'autre?

Est-il important de faire la différence et est-ce que cela a la moindre importance?

M. Laborde : Cela est très important, certes, et je serai très trivial. On l'a bien défini dans la convention contre le crime organisé. Tous ces actes sont commis dans le but de faire du fric. La Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational et ses protocoles, mentionne :

[Traduction]

[...] pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel.

[Français]

Tandis que les actes terroristes ont pour but de semer la mort ou blesser. Voilà la différence. Effectivement, il peut y avoir des situations où les deux se combinent. Dans le cas des membres d'une mafia qui vont faire exploser la maison de membres d'une organisation concurrente, le but ultime est de leur faire cracher de

comes to terrorism, motivations can be either political or religious, but the primary goal is to wound and kill.

Once their act committed, terrorists realize their primary goal. However, those working in organized crime expect a financial return on the acts they commit.

Senator Fraser: Thank you very much.

[English]

The Chairman: Thank you very much. This has been a very educational morning for us all.

Mr. Laborde: Me too, madam.

The Chairman: We wish you would come over so we could sit in the same room. Then we could take you out for lunch.

At any rate, it is a very important part of our committee study, and we are very pleased to have had this opportunity to talk with you and for you also to know the concerns and the interests of the individuals on this committee.

I should tell you that most of the people in this room were on the original committees that put forward the legislation in Parliament. It has been a very good morning. I thank you very much and good luck in all you do.

Mr. Laborde: Thank you very much, Madam Chair, and I hope that your arm is not a consequence of your fight. I remain at your disposal. I travel often to Canada since my son is studying in Montreal. I hope that you have a very successful end-of-review committee. Each time I come to Ottawa, I will not miss the occasion to visit you.

The Chairman: I would hope not because you should know that we do not finish our hearings until some time in the fall. Our deadline is December, so should you be in the country, please do get in touch with us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, June 20, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:35 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

Senator Joyce Fairbairn (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this is our thirty-first meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

l'argent. Dans le terrorisme, les motivations peuvent être politiques ou religieuses, mais le but premier est de faire des blessés et de semer la mort.

Une fois qu'ils l'ont fait, les gens ont atteint leur but premier, alors que les gens du crime organisé attendent les retours financiers des actes qu'ils ont commis.

Le sénateur Fraser : Je vous remercie beaucoup.

[Traduction]

La présidente : Merci beaucoup, cette matinée a été fort instructive pour nous tous.

M. Laborde : Pour moi aussi, madame.

La présidente : Nous aimerions beaucoup vous avoir ici afin de pouvoir vous parler face à face. Nous pourrions également vous inviter à déjeuner.

Quoi qu'il en soit, c'est un aspect très important de notre étude et nous sommes très heureux d'avoir eu cette occasion de nous entretenir avec vous, et nous trouvons utile aussi que vous puissiez connaître les préoccupations et les intérêts des membres du comité.

Il faut que je vous dise que la plupart des gens réunis ici faisaient partie des comités qui, à l'origine, avaient proposé ce texte de loi au Parlement. La matinée a été extrêmement intéressante. Je vous remercie énormément et je vous souhaite bonne chance dans toutes vos activités.

M. Laborde : Merci beaucoup, madame la présidente, et j'espère que ce n'est pas votre combat qui vous a fait mal au bras. Je reste à votre entière disposition. Je viens souvent au Canada parce que mon fils fait ses études à Montréal. J'espère que votre comité d'examen aura des suites fructueuses. Chaque fois que je viendrai à Ottawa, je ne manquerai pas de venir vous saluer.

La présidente : Je l'espère bien car il faut que vous sachiez que nous ne terminerons pas nos travaux avant le courant de l'automne. Notre échéance est en décembre, de sorte que si vous êtes au Canada, n'hésitez pas à vous mettre en rapport avec nous.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 20 juin 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 35, pour faire l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Chers collègues, le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste entame sa trente et unième réunion visant à entendre des témoins. À l'intention de nos téléspectateurs, je vais expliquer la raison d'être du comité.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason it was agreed that, three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation.

When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and the Canadian public. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers and officials, international and domestic experts on the threat environment, legal experts, those involved in enforcement and intelligence gathering, as well as representatives of community groups.

This afternoon, we will consider the impact of the Anti-terrorism Act on charities. We are fortunate to have with us Robbin Tourangeau, Vice-President, Public Policy and Government Relations, from Imagine Canada, who is joined by Peter Broder, Corporate Counsel and Director of Regulatory Affairs. We also have with us Blake Bromley, a partner with Benefic Lawyers. We also have the need, as always, to watch the clock and to ask questions and give answers as concisely as possible. We have a little less than two hours. The floor is yours, gentlemen, and the senators will be eager to question you when your presentations are done.

Mr. Peter Broder, Corporate Counsel and Director, Regulatory Affairs, Imagine Canada: Thank you, madam chair and senators, for giving us the opportunity to appear before you today to discuss the Anti-terrorism Act and its impact on charities.

Imagine Canada has about 1,200 members and is the largest umbrella group in Canada mandated to advance the interests of charities and non-profit groups. It was founded by the Canadian Centre for Philanthropy and the National Coalition of Voluntary Organizations, and it integrates the functions of those two groups.

Canada has a large and active charitable sector, founded on high levels of public trust and a long national history of work by philanthropic organizations. However, Canadian charities exist in an environment where demands often outstrip resources. Many organizations, particularly more modest-sized charities, rely

En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes menées à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement avait été prié d'accélérer son étude du projet de loi, ce que nous avions accepté de faire. L'échéance fixée pour l'adoption du projet de loi était la mi-décembre 2001.

Cependant, on avait fait valoir qu'il était difficile d'évaluer à fond les éventuels effets de la loi en si peu de temps. C'est pourquoi il avait été convenu que le Parlement serait prié d'examiner après coup, c'est-à-dire trois ans plus tard, les dispositions de la loi et leur impact sur les Canadiens, dans un contexte public moins chargé émotionnellement. Les travaux du comité spécial représentent les efforts déployés par le Sénat en vue de remplir cette obligation.

À la fin de notre étude, nous ferons rapport au Sénat de tout problème qu'il faudrait, à notre avis, régler et nous mettrons à la disposition du gouvernement et du public canadien les résultats de nos travaux. Un processus analogue est en cours à la Chambre des communes.

Jusqu'ici, le comité a entendu des ministres et des hauts fonctionnaires, des experts internationaux et nationaux sur le contexte de la menace, des experts juridiques, ceux qui sont chargés d'appliquer la loi et de réunir du renseignement de sécurité, de même que des représentants de groupes communautaires.

Cet après-midi, nous allons nous pencher sur les effets de la Loi antiterroriste sur les organismes de bienfaisance. Nous avons le plaisir d'accueillir, d'Imagine Canada, son vice-président, Politique publique et relations gouvernementales, Robbin Tourangeau, qui est accompagné du conseiller juridique et directeur des affaires réglementaires, Peter Broder. Nous entendrons ensuite Blake Bromley, associé chez Benefic Lawyers. Comme toujours, il faudra avoir l'oeil sur nos montres et poser des questions et y répondre avec la plus grande concision. Nous disposons d'un peu moins de deux heures. Messieurs, vous avez la parole. À la fin de vos déclarations, je sais que les sénateurs seront impatients de vous interroger.

M. Peter Broder, conseiller juridique et directeur, Affaires réglementaires, Imagine Canada : Madame la présidente et mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui au sujet de la Loi antiterroriste et de son effet sur les organismes de bienfaisance.

Imagine Canada compte 1 200 membres environ. Il est le plus important groupe de coordination au Canada mandaté pour promouvoir les intérêts des organismes de bienfaisance et des groupes sans but lucratif. Il a été créé par le Centre canadien de philanthropie et par la National Coalition of Voluntary Organizations dont il intègre les fonctions.

Le Canada a un secteur caritatif étendu et dynamique qui s'appuie sur la grande confiance que lui porte le grand public et sur le long historique des oeuvres philanthropiques au Canada. Toutefois, les organismes caritatifs canadiens évoluent dans un contexte où la demande excède souvent les ressources. De

heavily on volunteers and donations. In this context, it is important that laws governing charities not unduly undermine public confidence in the sector or place regulatory burdens on organizations that cannot be met. The Anti-terrorism Act can be faulted on both these criteria.

Imagine Canada supports reasonable and proportionate legislation to deny resources to terrorist groups and to prevent diversion of monies intended for charitable purposes to illicit activity. However, the current legislation, and in particular part 6 of the Anti-terrorism Act, the Charities Registration (Security Information) Act, do not accomplish these objectives in a reasonable and proportionate manner. Rather, with its sweeping applicability, imposition of absolute liability and abrogated procedural safeguards, we believe that the legislation discourages legitimate charitable work and leaves organizations faced with compliance obligations that are impossible to meet. It also conveys a misleading impression to the public that the sector is a locus of illegal activity.

The National Survey of Non-profit and Voluntary Organizations released last September provides the most thorough information that has ever been available on the size and scope of the Canadian non-profit and voluntary sector. Although there are some large institutional charities, small and medium-sized organizations predominate. The study found that more than half of these organizations have no paid staff and that more modest-sized groups are apt to depend on public donations to a much greater extent than bigger organizations. Small and medium-sized organizations are thus more vulnerable to any erosion of public trust. Owing to their limited resources and dependence on volunteers, these groups also have more difficulty in coping with complex and arduous regulatory obligations. A typical charity does not have the resources to retain legal counsel to provide compliance advice on an ongoing basis.

The Canada Revenue Agency indicated recently that no charity has yet been refused registration or had their registration revoked through the security certificate procedures contemplated in part 6 of the act. In our view, this argues that the standard regulatory regime is adequate in dealing with the allegations of charities' association with terrorism. Under the Income Tax Act, any registered charity is subject to revocation if its activities are not exclusively charitable. As well, Criminal Code prosecution of terrorism financing activity is available for intentional provision of funding or resources to illicit groups or activities.

Transparency and accountability are essential to fostering public trust in the sector. Recent reforms to the regulation of registered charities provide for increased disclosure of

nombreux organismes, mais plus particulièrement les organismes caritatifs modestes, comptent sur l'aide de bénévoles et sur les dons. Dans ce contexte, il importe que les lois s'appliquant aux organismes de bienfaisance ne sapent pas indûment la confiance du grand public à l'égard du secteur et n'imposent pas à celui-ci un fardeau réglementaire trop lourd. Or, c'est justement ce que fait la Loi antiterroriste.

Imagine Canada appuie les mesures législatives raisonnables et proportionnelles visant à couper les vivres aux groupes terroristes et à empêcher le financement d'activités illicites au moyen de fonds destinés à des oeuvres caritatives. La loi actuelle et plus particulièrement la partie 6 de la Loi antiterroriste, intitulée Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité), n'atteint pas ces objectifs de manière raisonnable et proportionnelle. Elle décourage plutôt, selon nous, à cause de sa portée trop étendue, de l'imposition de la responsabilité stricte et de la révocation de garanties procédurales, les organismes de bienfaisance légitimes et leur impose des obligations, sur la plan de la conformité, qu'il leur est impossible d'assumer. Elle donne aussi au grand public l'impression, trompeuse, que le secteur est un noyau d'activités illicites.

L'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif publiée en septembre dernier fournit les renseignements les plus complets que l'on ait jamais eus sur la taille et la portée du secteur au Canada. Bien qu'il compte certains grands organismes caritatifs collectifs, le secteur est surtout composé de petits et de moyens organismes. L'étude a révélé que plus de la moitié de ces organismes n'ont pas d'employés rémunérés et que les groupes les plus modestes ont tendance à compter beaucoup plus que les grands sur les dons du grand public. Les organismes petits et moyens sont donc plus vulnérables à la perte de confiance du grand public. En raison de leurs ressources limitées et de leur dépendance à l'égard des bénévoles, ces groupes ont aussi plus de difficultés à assumer des obligations réglementaires complexes et ardues. L'organisme caritatif typique n'a pas les ressources voulues pour retenir les services d'un avocat qui le conseillera continuellement quant à la façon de bien se conformer à la loi.

L'Agence du revenu du Canada a déclaré récemment qu'aucun organisme caritatif ne s'était fait refuser l'enregistrement et n'avait perdu son statut par suite de l'application des dispositions relatives au certificat de sécurité prévues dans la partie 6 de la loi. À notre avis, voilà qui prouve que le régime réglementaire standard suffit pour traiter convenablement des allégations d'association au terrorisme faites contre des organismes caritatifs. Sous le régime de la Loi de l'impôt sur le revenu, tout organisme de bienfaisance enregistré peut perdre son statut si ses activités ne se limitent pas exclusivement à des oeuvres caritatives. De plus, le Code criminel permet déjà de poursuivre un organisme qui, sciemment, finance des groupes ou des activités illicites ou y contribue de l'aide.

La transparence et la reddition de comptes sont essentielles pour nourrir la confiance du grand public à l'égard du secteur. Les modifications apportées récemment à la réglementation des

information, both by the regulator and by sector organizations, as a means to achieve this.

In contrast, the secrecy provisions that underpin part 6 are apt to lead to fear and suspicion of charitable groups. These provisions potentially contribute to public misconceptions casually linking charities with terrorism.

Under the Anti-terrorism Act, registered charities are absolutely liable for any support of terrorist groups or resourcing of terrorist activity that occurs through them. There is no requirement that an organization know that it is associated, or that it tends to be, with the illicit group or activity. There is also no provision for a due diligence defence for cases where an organization took reasonable steps to ensure that it was not or would not be used as a vehicle to support or resource terrorism. Finally, there is no protection currently available for charities that voluntarily disclose that they have inadvertently breached the statute. A registered charity should be able to rely on having devoted reasonable efforts, given its size and resources, to ensuring against inadvertent or unwitting association with terrorist groups or terrorist activity.

Charities face tremendous pressure to spend money on program activities rather than administration. Governments and foundations frequently prefer to fund projects rather than organizations; contemporary donors often like to see their gifts spent on specific activities. This means that the resources available to fund overhead costs are usually quite limited. Legislation with open-ended compliance requirements is not tenable in this context. Given the limited use of the act's provisions to date, the breadth of the powers available under this legislation appear to be out of proportion to a reasonable assessment of the danger posed by charities with respect to support of terrorism.

The dilemma that the provisions of the current act place charities in was illustrated by the humanitarian assistance efforts that occurred after the tsunami disaster struck Asia. In both Sri Lanka and Indonesia, entities considered terrorist organizations operated in parts of those countries requiring relief. Under part 6, registered charities providing assistance in these areas would potentially be subject to security certificates and deregistration if any part of the supplies provided by these groups ended up being used by terrorist entities in the vicinity. This situation was a very concrete example of the drawback of the legislation's over-broad provisions.

Denying resources to terrorist groups and preventing monies intended for charitable purposes being used for illegal activity are extremely important public policy objectives. However, in

organismes de bienfaisance enregistrés prévoient à cette fin une meilleure communication des renseignements, de la part tant des instances de réglementation que des organismes du secteur.

Par contraste, les dispositions relatives au secret sur lesquelles s'appuie la partie 6 risquent de faire naître des sentiments de crainte et de suspicion à l'égard des groupes caritatifs. Ces dispositions pourraient même favoriser de fausses impressions chez les Canadiens et Canadiennes en établissant de manière désinvolte un lien entre ces groupes et le terrorisme.

Aux termes de la Loi antiterroriste, les organismes de bienfaisance enregistrés assument la responsabilité stricte de toute aide fournie à des groupes terroristes et de tout financement d'activités terroristes qui passe par eux. Rien n'exige qu'un organisme sache qu'il est associé ou a tendance à être associé à un groupe ou à une activité illicite. La loi ne prévoit pas, non plus, de moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable pour l'organisme qui a pris des mesures raisonnables pour faire en sorte qu'il ne sert pas ou ne servirait pas à aider ou à financer du terrorisme. Enfin, elle ne protège pas actuellement les organismes caritatifs qui avouent volontairement avoir enfreint, par inadvertance, la loi. Il faudrait qu'un organisme de bienfaisance enregistré puisse avoir l'assurance d'avoir déployé des efforts raisonnables, en fonction de sa taille et de ses ressources, en vue de se prémunir contre toute association, par mégarde ou inadvertance, avec des groupes ou des activités terroristes.

Les organismes de bienfaisance font face à d'énormes pressions en vue de consacrer leurs fonds à des activités de programme plutôt qu'à l'administration. Les gouvernements et les fondations préfèrent souvent financer des projets plutôt que des organismes; les donateurs contemporains aiment souvent voir leurs dons consacrés à des activités bien précises. Cela signifie que les ressources disponibles pour payer les frais généraux sont habituellement très limitées. Une loi dont les exigences, sur le plan de la conformité, sont sans limite est impossible à respecter dans un pareil contexte. Étant donné le peu de fois que ces dispositions ont été invoquées jusqu'ici, l'étendue des pouvoirs conférés semble être disproportionnée par rapport à une évaluation raisonnable du risque que des organismes caritatifs soutiennent le terrorisme.

Le dilemme auquel font face les organismes caritatifs en raison de la loi actuelle a été illustré par les efforts d'aide humanitaire déployés à la suite du tsunami qui a frappé en Asie. Dans certaines régions du Sri Lanka et de l'Indonésie ayant besoin de secours, il existe des entités considérées comme étant des organismes terroristes. Aux termes de la partie 6, les organismes de bienfaisance enregistrés fournissant une aide dans ces régions s'exposaient à faire l'objet de certificats de sécurité et à perdre leur statut d'organisme de bienfaisance si une partie de l'aide fournie par ces groupes était utilisée par des entités terroristes de la région. Cette situation a très concrètement illustré l'inconvénient de dispositions législatives trop générales.

Couper les vivres aux groupes terroristes et prévenir que de l'argent destiné à des oeuvres caritatives serve à des fins illégales sont des objectifs de politique gouvernementale extrêmement

meeting these objectives, the provisions of the Anti-terrorism Act impose unreasonable and disproportionate requirements on charities. It should actually be redrafted to deal with the legitimate harms it is intended to address with greater precision and to mitigate the adverse impacts it currently has on the work of charities.

The Chairman: Thank you very much. Would you like to make your presentation, Mr. Bromley?

Mr. Blake Bromley, Partner, Benefic Lawyers, As an individual: I am honoured to have been invited to address you and the other senators that are undertaking this review of the Anti-terrorism Act. This invitation is an honour that I did not seek; but appearing here today is a responsibility I cannot refuse.

In the past few years, I have spoken at seminars on terrorism and charities at Oxford University, UCLA, Beijing, London and Washington, D.C. My reluctance in appearing is because this experience has taught me that when discussing terrorism, it is always easier to contribute sound and fury to the public discourse than wisdom. While I have considered views rooted in a great deal of international experience, my considered views do not provide simple solutions.

This special committee is charged with considering a subject fraught with extreme complexity, but the issues are frequently reduced to a simplistic "you are either with us or against us in the fight against terror" mantra. All too often, the public discourse is carried on in such emotional and confrontational terms that it is difficult for reason to survive the rhetoric and wisdom to trump the passion and zealotry of the argument.

Canada acted quickly after the events of September 11, 2001 in passing the Anti-terrorism Act. It is prudent of the Senate to consider whether the passage of time has shown some of its provisions to be ill-conceived or too draconian. The committee is to be commended for soliciting the analyses and experiences of organizations and citizens who have been impacted by this legislation.

Most of the public discourse in terrorism suffers from too much attention being paid to the events of September 11, 2001. This undue focus on 9/11 leads credence to the allegations that the Anti-terrorism Act is only a legislative exercise to keep President Bush happy because Canada is genuflecting on cue whenever the "war on terror" is brought up, and otherwise this legislation is to be ignored.

However, my experience with terrorism is not confined to watching television clips of that sad day. I spent 10 months in South Vietnam in 1970 and 1971, where my work for an NGO involved many hours daily driving in Saigon traffic. Consequently, while still a university student, I learned that my survival might depend on how alert I was to young people riding motorcycles with C4 taped to their bodies as human bombs.

louables. Toutefois, pour atteindre ces objectifs, les dispositions de la Loi antiterroriste imposent des exigences déraisonnables et disproportionnées aux organismes de bienfaisance. Il faudrait en réalité refaire la loi de manière à cerner avec plus de précision les préjudices légitimes qu'elle est censée empêcher et à atténuer les effets nuisibles qu'elle a actuellement sur le travail des organismes caritatifs.

La présidente : Je vous remercie beaucoup. Monsieur Bromley, êtes-vous prêt à faire votre déclaration?

M. Blake Bromley, associé, Benefic Lawyers, à titre personnel : C'est pour moi un honneur d'avoir été invité à prendre la parole devant vous et les autres sénateurs qui examinent la Loi antiterroriste. Par contre, c'est un honneur que je n'ai pas recherché. Je considère néanmoins que mon témoignage d'aujourd'hui est une responsabilité devant laquelle je ne pouvais pas m'esquiver.

Au cours des dernières années, j'ai pris la parole à des séminaires sur le terrorisme et les organismes caritatifs à l'université Oxford, à UCLA, à Beijing, à Londres et à Washington, D.C. Ma répugnance à témoigner vient de l'expérience qui m'a enseigné que, lorsqu'il est question de terrorisme, il est plus facile de contribuer au tapage du débat public que de faire appel à la raison. Bien qu'elle soit ancrée dans une riche expérience internationale, mon opinion arrêtée n'offre pas de solution simple.

Votre comité spécial est chargé d'examiner une question d'une complexité extrême, alors que les enjeux sont souvent réduits à une phrase simpliste : « soit que vous êtes avec nous dans la lutte au terrorisme, soit que vous êtes notre ennemi ». Bien trop souvent, le débat public se tient en termes si conflictuels et si chargés d'émotions qu'il est difficile à la raison de résister à toute la rhétorique visant à aviver les passions et le zélisme.

Après les événements du 11 septembre, le Canada a rapidement adopté la Loi antiterroriste. Il est prudent que le Sénat s'interroge pour savoir si, avec le temps, certaines dispositions de cette loi ne se sont pas avérées mal conçues ou trop draconiennes. Je félicite le comité d'avoir invité les organismes et les citoyens touchés par cette loi à soumettre leurs analyses et à faire part de l'expérience qu'ils en ont.

La plus grande partie du débat public sur le terrorisme souffre de la trop grande attention portée aux événements du 11 septembre. La trop grande place accordée à ces attaques fait croire que la Loi antiterroriste n'est qu'une manœuvre législative pour contenter le président Bush, parce que le Canada s'incline dès que la « guerre antiterroriste » est mentionnée, et qu'il faut l'ignorer.

Cependant, mon expérience du terrorisme n'est pas limitée aux images télévisées de cette triste journée. J'ai séjourné en 1970 et en 1971 pendant dix mois dans le Vietnam du Sud où mon travail pour une ONG m'obligeait à passer de nombreuses heures à conduire dans les rues de Saigon. Par conséquent, même si je n'étais qu'étudiant universitaire, j'ai vite appris que ma survie dépendait peut-être d'à quel point j'étais sur mes gardes puisqu'il était courant de voir de jeunes motocyclistes bardés de C-4 se transformer en bombes humaines.

In 1973 and 1974, I worked in even more dangerous circumstances, in Mindanao in the southern Philippines, with an NGO trying to build peace between the fighting Muslims and Christians. Terrorism is seldom more graphic than seeing the head of a Muslim put up on a pole at the entrance to a Christian village. The dynamic of such terrorism was proven the following day when the Muslims retaliated by disembowelling a pregnant Christian woman to incite more hatred and increase the level of violence.

More relevant than my exposure to terrorism in many parts of the globe is the fact that I am from Vancouver. In my own city in Canada I have witnessed the violent strife between warring factions in Sikh temples. You all know a current cabinet minister, the Honourable Ujjal Dosanjh, who as a young immigrant was beaten to within an inch of his life in an act of terror in Vancouver, perpetrated by those who wanted to bring to Canada the very political and religious extremism he had sought to escape by emigrating.

Canadians too often forget that the largest single act of terrorism prior to 9/11 was the bombing of Air India flight 182 in 1985. That bomb originated in Vancouver and the alleged perpetrators were deeply involved with registered charities. Consequently, it was not a complete surprise when I was told by senior officials in India in the late 1980s that their banking legislation regulating the flow of charity money into India — which at the time I considered draconian — was primarily aimed at money from Canadian donors destined for Khalistan.

UN Security Council Resolution 1373 required Canada to pass legislation to prevent the international flow of charity money to fund terrorism. However, the focus should not be solely on the destination of the money. The legislation must give regulatory officials in Canada the tools necessary to protect Canadians in ethnic communities from being forced to fight and fund political and religious battles that they sought to escape by immigrating to Canada. Canada fails these immigrants when our charities become social organizations that coerce Canadians to maintain ethnic and religious hostilities and prolong prejudices and practices that have no place in our country under the Charter of Rights and Freedoms.

It is important to realize that donors to charities that misuse their funds for terrorist or other purposes may be victims who have been failed by the regulatory regime in Canada, rather than being villains funding, facilitating or contributing to terrorism. Reading the relevant provisions of the Criminal Code, it is difficult to apprehend any appreciation of the possibility that such donors may be victims rather than villains. This committee should review the *mens rea* requirements with this consideration in mind.

En 1973 et en 1974, j'ai travaillé pour une ONG dans un endroit encore plus dangereux, à Mindanao, dans le sud des Philippines, où l'on tentait de rétablir la paix entre des factions combattantes musulmanes et chrétiennes. Le terrorisme est rarement plus éloquent que lorsqu'on voit une tête de Musulman au bout d'un pieu à l'entrée d'un village chrétien. La dynamique de pareils actes était manifeste le lendemain quand les Musulmans ont, en guise de représailles, éventré une Chrétienne enceinte, incitant ainsi à plus de haine et à plus de violence.

Le fait que je viens de Vancouver rend mon exposition au terrorisme dans de nombreuses régions de la planète encore plus pertinente. Dans ma propre ville, au Canada, j'ai été témoin des affrontements violents entre factions combattantes dans des temples sikhs. Vous connaissez tous l'honorable Ujjal Dosanjh, actuel ministre, qui, en tant que jeune immigrant, a été presque battu à mort lors d'un acte terroriste commis à Vancouver par des personnes qui souhaitaient importer au Canada l'extrémisme très religieux et politique qu'il avait cherché à fuir en émigrant.

Les Canadiens oublient trop souvent que le plus important acte terroriste commis avant le 11 septembre a été l'explosion d'une bombe à bord du vol 182 d'Air India, en 1985. Cette bombe venait de Vancouver, et les présumés terroristes étaient très actifs au sein d'organismes de bienfaisance enregistrés. Par conséquent, je ne fus pas vraiment étonné d'entendre de hauts fonctionnaires de l'Inde me dire, vers la fin des années 80, que leurs lois bancaires relatives à l'entrée de fonds de secours au pays — que je considérais alors comme étant draconiennes — visaient essentiellement les dons canadiens destinés au Khalistan.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a, dans sa Résolution 1373, exigé du Canada qu'il adopte une loi pour empêcher la sortie de dons de charité visant à financer des activités terroristes. Toutefois, il ne faudrait pas s'attarder uniquement à la destination de l'argent. La loi doit fournir aux instances canadiennes de réglementation les moyens voulus pour empêcher que des Canadiens des communautés ethniques soient obligés de livrer et de financer les luttes politiques et religieuses qu'ils ont cherché à fuir en venant au Canada. Le Canada manque à ses devoirs à l'égard de ces immigrants quand nos propres organismes de charité deviennent des organismes sociaux qui obligent des Canadiens à entretenir des hostilités ethniques et religieuses et à nourrir des préjugés et des pratiques qui n'ont pas leur place dans notre pays, sous le régime de la Charte des droits et des libertés.

Il importe de prendre conscience que ceux qui donnent à des oeuvres caritatives qui détournent les fonds à des fins terroristes, entre autres, peuvent être les victimes d'un régime de réglementation au Canada qui n'assume pas ses obligations à leur égard plutôt que d'être les méchants vilains qui financent le terrorisme, le facilitent ou y contribuent. Quand on lit les dispositions du Code criminel, il est difficile de concevoir que de pareils donateurs sont peut-être des victimes plutôt que des vilains. Le comité devrait revoir les exigences du *mens rea* en tenant compte de cette possibilité.

Regulators are given extraordinary powers in the Charities Registration (Security Information) Act. I have no way of knowing the extent to which these powers are useful or have been used judiciously. There is nothing in my personal professional experience that has given me cause to complain about the utilization of these powers.

My concern is that the public discourse around this legislation seems to be focused entirely upon its efficacy in the international war on terror. The question to be considered is whether these powers are being used as effectively as possible to guarantee to ethnic and religious donors that they are not being coerced into funding, through Canadian charities, causes and activities that they sought to leave behind in their countries of origins when they emigrated.

Registered charities are the single social organization in which immigrants are most likely to invoke and experience all four of the fundamental freedoms set out in the Charter: namely, freedom of conscience and religion, freedom of thought, belief and opinion, freedom of peaceful assembly and freedom of association. Surely it is incumbent upon the Anti-terrorism Act to protect those fundamental freedoms within Canada to the extent that they are being threatened by forces intent on promoting terrorist activity. The focus should not be only on preventing funding to protagonists in the "international war on terror."

My criticisms of the Anti-terrorism Act focus mainly on the provisions in the Criminal Code. I believe the definition of "terrorist activity" should be amended to remove the stated requirement that the act be "committed in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause."

In October 2003, I was invited by the Charity Commission of England and Wales to consultation meetings in Botswana with senior representatives of governments in the southern region of Africa seeking to enforce UN Security Council Resolution 1373. I was shocked to learn how bitter and cynical many of these governments are about the anti-terrorism legislation enacted since 9/11.

Representatives from Sierra Leone, Ivory Coast and other countries told me with great emotion how often they had pleaded for assistance from the United Nations and the West by way of both UN resolutions and military help to stem the horrible terrorism inflicted by mercenaries and others raping both women and countries in their pursuit of the riches from blood diamonds and other natural resources. The notion that airliners flying into office buildings qualified as terrorism provoked open contempt. To them, terrorism was mercenaries and gangs using crude machetes to cut off the arms and legs of children to intimidate and torture those who were not cooperating in their quest to steal natural resources. These government officials were disgusted to learn that such brutal terrorism was not even caught by Canada's Anti-terrorism Act.

Les instances de réglementation se voient conférer des pouvoirs extraordinaires dans la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité). Je ne dispose pas de moyen de savoir à quel point ces pouvoirs sont utiles ou ont été utilisés judicieusement. Rien dans mon expérience professionnelle ne m'a fourni l'occasion de me plaindre de l'exercice de ces pouvoirs.

Ce qui me préoccupe, c'est que le débat public portant sur cette loi semble axé uniquement sur son efficacité dans la guerre internationale au terrorisme. Il s'agit de savoir si ces pouvoirs sont exercés le plus efficacement possible pour empêcher que des donateurs ethniques et religieux soient contraints de financer, par l'intermédiaire d'organismes canadiens de bienfaisance, les causes et les activités qu'ils ont cherché à fuir dans leurs pays d'origine en venant s'établir ici.

Les organismes de bienfaisance enregistrés sont le seul groupe social dans lequel les immigrants sont le plus susceptibles d'invoquer et d'exercer les quatre grandes libertés fondamentales garanties par la Charte, soit la liberté de conscience et de religion, la liberté de pensée, de croyance et d'opinion, la liberté de réunion et la liberté d'association. Il appartient sûrement à la Loi antiterroriste de protéger ces libertés fondamentales au Canada, dans la mesure où elles sont menacées par des forces résolues à promouvoir le terrorisme. Il ne faudrait donc pas chercher uniquement à empêcher le financement de protagonistes dans la « guerre internationale au terrorisme ».

Mes critiques à l'égard de la Loi antiterroriste visent essentiellement les dispositions du Code criminel. J'estime que la définition de « activité terroriste » devrait être modifiée pour en retrancher l'exigence énoncée que l'acte soit commis, en tout ou en partie, « au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique ».

En octobre 2003, j'ai été invité par la Charity Commission of England and Wales à assister à des réunions de consultation prévues au Botswana avec de hauts fonctionnaires de gouvernements de l'Afrique australe afin de mettre en oeuvre la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. J'ai été très surpris de voir à quel point nombre de ces gouvernements sont amers et cyniques à l'égard des lois antiterroristes entrées en vigueur depuis le 11 septembre.

Des représentants du Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire, entre autres, m'ont raconté avec beaucoup d'émotion le nombre de fois qu'ils avaient supplié les Nations Unies et l'Occident de les aider, par voie à la fois de résolutions et d'envoi de troupes, à mettre fin aux horribles actes de terrorisme, aux viols et aux pillages, commis par des mercenaires et d'autres à la recherche de diamants de la guerre et d'autres richesses naturelles. L'idée que l'écrasement d'avions commerciaux contre des tours à bureaux puisse être qualifiée de terrorisme suscitait chez eux un mépris évident. Pour eux, le terrorisme, ce sont des mercenaires et des gangs armés de machettes grossières qui coupent les bras et les jambes d'enfants pour intimider et torturer ceux qui ne les aident pas à piller les ressources naturelles. Ces dirigeants ont été dégoûtés d'apprendre que la Loi antiterroriste du Canada n'interdisait même pas des actes de terrorisme aussi brutaux.

There was a sense of outrage that oppressors engaging in acts of the most basic and cruel terrorism for reasons of pure personal financial benefit need not worry about Canada's legislation, because a prosecutor will never be able to prove to the court that there is a political, religious or ideological motive.

The Canadian definition of "terrorism" lends credibility to the cynical view on the street in many parts of the globe that the only terrorism that matters to "the world" is terrorism that threatens the United States or Israel. Many millions of people in the world believe that the war on terror is in reality a war on Islam. Support for the "war on Islam" view is bolstered by the inclusion of a religious purpose requirement in the Canadian definition.

In my opinion, winning "hearts and minds" is a more important objective in winning the war on terror than all of the draconian powers to "freeze," "seize" and "forfeit" property, issue security certificates and revoke charity registration, and even imprison offenders. This means that the legislation must be explained in terms of whether it helps or hurts in the public discourse on terrorism and the need to combat it.

The first point of contention in almost every argument in the public discourse on terrorism is the mantra that "one person's terrorist is another person's freedom fighter." The Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General of Canada, appeared before this special committee on February 21 and argued that this mantra was a "false moral equivalency" that must be jettisoned in favour of a "zero tolerance principle." While this was stirring rhetoric, it is beyond my intellectual capacity to reconcile a "zero tolerance principle" with the definition that he introduced in the Anti-terrorism Act that only includes terrorism committed in whole or part for political, religious or ideological purposes.

I spend a great deal of my life flying around the world in airplanes, so my personal contribution to the international war on terror is eating airline meals with plastic knives. It is important to determine whether the Anti-terrorism Act is merely Canada's parliamentary participation in the great public relations exercise known as "the international war on terror" — sort of like the legislative equivalent to requiring airline passengers to eat their meals with plastic knives — or whether it is a genuine, made-in-Canada response to a problem of concern to ordinary Canadians.

It is not possible in the time allocated for my opening statement to address the many other issues that are raised by the Anti-terrorism Act. However, my overarching concern for the review of this legislation is that the review concentrate on how this legislation plays out in the public discourse on terrorism and not only on its technical provisions. It is only by drawing the ethnic and religious communities that feel the most vulnerable into the public discourse that you will obtain the intelligence necessary to calibrate this legislation appropriately. It is possible that some of the public discourse is being manipulated by misrepresentations made by those who should have legitimate fear of this legislation.

Ils étaient outrés d'apprendre que des oppresseurs se livrant aux plus vils et cruels actes de terrorisme simplement par appât du gain n'avaient pas à s'inquiéter des lois canadiennes parce qu'un procureur n'arrivera jamais à prouver qu'ils ont agi ainsi pour un motif politique, religieux ou idéologique.

La définition canadienne du « terrorisme » rend crédible l'opinion cynique dominante dans bien des coins de la planète selon laquelle le seul terrorisme qui importe dans le « monde » est celui qui menace les États-Unis ou Israël. Des millions de personnes dans le monde croient que la guerre au terrorisme est en fait une guerre à l'Islam. Cette vue est renforcée par l'inclusion, dans la définition canadienne, des fins religieuses.

À mon avis, il est plus important, dans cette guerre au terrorisme, de gagner les esprits et les cœurs que de prévoir tous les pouvoirs draconiens de « bloquer », de « saisir » et de « confisquer » des biens, d'émettre des certificats de sécurité et de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance, voire d'emprisonner des transgresseurs. Cela signifie qu'il faut analyser la loi pour voir si elle contribue ou nuit au débat public sur le terrorisme et au besoin de le combattre.

La première pomme de discorde dans presque tous les arguments avancés dans le débat public sur le terrorisme est le mantra selon lequel « le terrorisme de l'un est le combat pour la liberté de l'autre ». L'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada, a comparu devant votre comité spécial, le 21 février, et a soutenu que ce mantra était une « fausse équivalence morale » qu'il faut rejeter au profit d'un « principe de tolérance zéro ». Bien que cela relève de la rhétorique, il est au-delà de ma capacité intellectuelle de réconcilier le « principe de tolérance zéro » avec la définition de la Loi antiterroriste, qui ne vise que le terrorisme commis, en tout ou en partie, à des fins religieuses, politiques ou idéologiques.

Je passe beaucoup de temps, dans la vie, assis dans des avions un peu partout dans le monde, de sorte que ma contribution personnelle à la guerre internationale au terrorisme consiste à manger les repas servis à bord des avions avec des ustensiles en plastique. Il est important de savoir si la Loi antiterroriste représente uniquement la participation parlementaire canadienne au grand exercice de relations publiques connu sous l'appellation de « guerre internationale au terrorisme » — l'équivalent législatif, en quelque sorte, d'obliger les passagers des avions à manger avec des couteaux en plastique — ou une véritable réaction canadienne à un problème qui préoccupe le Canadien moyen.

Il est impossible, dans le temps qui m'est alloué pour faire ma déclaration, d'aborder de nombreux autres points soulevés par la Loi antiterroriste. Cependant, ma principale préoccupation, dans le cadre de l'examen de la loi, est que cette étude se concentre sur l'effet qu'a cette loi sur le débat public au sujet du terrorisme plutôt que sur ses simples aspects techniques. Ce n'est qu'en faisant participer au débat public les groupes ethniques et religieux qui se sentent les plus vulnérables qu'on arrivera à réunir les renseignements voulus pour calibrer la loi. Il est possible que ceux qui devraient craindre légitimement cette loi cherchent à manipuler le débat public par de fausses déclarations. Ils sont

They win to the extent that some of the overarching and draconian provisions in the Anti-terrorism Act enable them to denigrate the legitimacy of the legislation by ridicule. It is important for this special committee to remedy those provisions that contribute to Canadians denying or ignoring the possibility that some registered charities may be part of the problem while affirming that the vast majority of registered charities are part of the solution.

Senator Kinsella: I would like to get a sense of the number of charities we are talking about. You have indicated that your organization includes some 1,200 charities, and reference is made in your brief to some 81,000 registered with the Canada Revenue Agency.

How many charities do you think there are that are not registered? I would like to have a good picture of the number of charities in Canada.

Mr. Broder: The registration regime only covers those organizations that apply for registration. There would be a number of other organizations in the various provinces that are charities at common law. The national survey of non-profit and voluntary organizations indicates a total of 161,000 charitable and non-profit organizations. Some of those non-profits in addition to the 81,000 would be common law charities, but we do not have an exact sense of what the number would be.

Senator Kinsella: It is in the order of 81,000?

Mr. Broder: There are 81,000 registered and there would probably be thousands that are common law charities.

Senator Kinsella: The CRSIA only applies to registered charities, does it not?

Mr. Broder: That is correct.

Senator Kinsella: Based on your experience, what number of charities might potentially be in conflict at some time with the anti-terrorism legislation? More particularly, would they tend to be those charities that are registered, or would they be charities that are not registered?

Mr. Broder: Because registered charities have the ability to issue tax receipts for donations, there is a concern about terrorism financing through the registered charities as opposed to the common law charities. The act applies to all 81,000. Any association with terrorism — be it receiving donations from a terrorist organization in order to launder the money, be it running a terrorist cell in a corner of a refugee camp, or be it having a director on your board who has had some affiliation or connection with terrorism — can bring you within the ambit of the act. There is zero tolerance in terms of any connection with terrorism, subject to your registration.

Every charity in Canada should be looking at this in terms of all aspects of their organizations — how they resource themselves, their staff and their volunteers.

gagnants dans la mesure où certaines des dispositions dominantes et draconiennes de la Loi antiterroriste leur permettent d'en dénigrer la légitimité en la ridiculisant. Il importe que le comité spécial rectifie le tir de ces dispositions qui portent les Canadiens à nier ou à ignorer la possibilité que certains organismes de bienfaisance enregistrés puissent faire partie du problème tout en affirmant que la grande majorité des organismes enregistrés font partie de la solution.

Le sénateur Kinsella : J'aimerais me faire une idée du nombre d'organismes de charité dont il est question. Vous avez dit que votre organisme inclut quelque 1 200 organismes de bienfaisance et, dans votre mémoire, il est question de quelque 81 000 organismes enregistrés à l'Agence du revenu du Canada.

Combien d'organismes, selon vous, ne sont pas enregistrés? J'aimerais avoir une assez bonne idée du nombre d'organismes caritatifs qui existent au Canada.

M. Broder : Le régime d'enregistrement ne s'applique qu'aux organismes qui demandent à être enregistrés. Il y aurait plusieurs autres organismes, dans les diverses provinces, qui sont des oeuvres de bienfaisance au sens du common law. L'enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif révèle l'existence de 161 000 pareils organismes en tout. Certains des organismes sans but lucratif, qui s'ajoutent aux 81 000, seraient des oeuvres de bienfaisance au sens de la common law, mais nous n'avons pas d'idée bien précise de leur nombre.

Le sénateur Kinsella : Serait-il de l'ordre de 81 000?

M. Broder : Il existe 81 000 organismes de charité enregistrés, aux quels il faudrait en ajouter 1 000 autres.

Le sénateur Kinsella : La loi ne s'applique qu'aux organismes enregistrés, n'est-ce pas?

M. Broder : Oui.

Le sénateur Kinsella : D'après votre expérience, combien d'organismes de bienfaisance pourraient ne pas se conformer parfois à la Loi antiterroriste? J'aimerais savoir plus particulièrement s'ils auraient tendance à être enregistrés ou non.

M. Broder : Parce que les organismes enregistrés peuvent émettre des reçus à des fins fiscales pour les dons qui leur sont faits, on s'inquiète du terrorisme qui serait financé par ces organismes, plutôt que par des organismes réputés de bienfaisance en common law. La loi s'applique aux 81 000 organismes. Toute association avec le terrorisme — que ce soit des dons faits par un groupe terroriste en vue de blanchir de l'argent, la direction d'une cellule terroriste à partir d'un camp de réfugiés ou un membre de votre conseil d'administration qui est associé au terrorisme ou a un lien quelconque avec lui — peut vous exposer aux conséquences de la loi. Le principe de la tolérance zéro s'applique à tout lien avec le terrorisme, à condition que vous soyez enregistré.

Les organismes de charité du Canada devraient passer à la loupe tous les aspects de leur organisation — leur façon de se doter en ressources, leurs employés et leurs bénévoles.

Senator Kinsella: Mr. Bromley, do you think that the last thing a charity that may have relations with terrorist organizations would do would be to apply for registration with a Government of Canada agency?

Mr. Bromley: If their intention was to raise money for terrorist activities, I would think they would avoid registration and go the non-profit route. The difficulty is that it is also possible to raise money in one name and use it internationally through another charitable organization.

However, in terms of your question as to how many charities are potentially caught by this, it is problematic that responsible relief and development charities work in parts of the world that are far more complex, where they are either with us or against us. You are potentially endangering the lives of aid workers in certain parts of the world if the perception is that the reporting requirements in Canada are anything like those required in the U.S. under the Patriot Act and the treasury guidelines, because a great deal of information is flown back. Nobody knows where it goes, but the presumption is that it is going to the CIA, which does not have the operatives in these countries.

It is life-threatening to responsible people working in difficult circumstances where it is not always clear who the terrorists are, and where there is some truth that the child of a terrorist is as worthy of medical attention as the child of a freedom fighter. Therefore, it is very problematic.

You can take the definition of terrorism into ordinary missionary activities. If you were a Protestant missionary organization that converted a woman in Saudi Arabia, who made a public declaration of Christian faith, that person for religious purposes would have had her life put in danger. It is amazing how far some of this definition goes.

Senator Kinsella: Thank you. Finally, Mr. Broder, in the penultimate paragraph of page 3 of your written submission, you speak of transparency and accountability as being important elements of fostering public trust in the sector: "Recent reforms to the regulation of registered charities enacted in Bill C-33, the Budget Implementation Act, 2004, No. 2, provide for increased disclosure of information both by the regulator and by sector organizations as a means to achieve this. In contrast, the secrecy provisions that underpin CRSIA are apt to lead to fear and suspicion of charitable groups. The provisions potentially contribute to an erroneous public association of charities with terrorism that is out of all proportion to the reality."

In the past three years, do you have evidence from some groups that this fear and suspicion has been manifested and, if so, how is that measured? What is the magnitude of that problem? Is it theoretical or real?

Le sénateur Kinsella : Monsieur Bromley, croyez-vous que la dernière chose qui viendrait à l'esprit d'un organisme terroriste serait de demander à être enregistré auprès d'une agence du gouvernement du Canada?

M. Bromley : Si son intention est de collecter des fonds pour financer des activités terroristes, je crois qu'il évitera de se faire enregistrer et qu'il préférera s'établir comme organisme sans but lucratif. La difficulté, c'est qu'il est également possible de lever des fonds sous la protection d'un organisme et de les utiliser à l'étranger en passant par un autre organisme.

Cependant, pour ce qui est de votre question, soit combien d'organismes de bienfaisance pourraient être dans cette situation, le fait que des organismes responsables d'aide et de développement soient actifs dans des régions où la situation est beaucoup plus complexe, où la population est soit avec ou contre nous, pose problème. Vous compromettez peut-être la vie des travailleurs de ces organismes dans certaines régions du monde si l'on croit que les exigences relatives à la présentation de rapports au Canada se rapprochent un tant soit peu de celles qui ont cours aux États-Unis aux termes du Patriot Act et des lignes directrices du Trésor, parce que beaucoup de renseignements sont ainsi transmis. Nul ne sait où vont ces renseignements, mais on suppose qu'ils vont à la CIA, qui n'a pas d'antenne dans ces pays.

La situation menace la vie de personnes responsables qui travaillent dans des circonstances difficiles où il n'est pas toujours facile de déterminer qui est terroriste, et il faut dire aussi que l'enfant du terroriste mérite tout autant que celui du combattant pour la liberté de recevoir des soins médicaux. Par conséquent, la situation est problématique.

La définition du terrorisme peut même s'appliquer aux activités courantes des missionnaires. En Arabie saoudite, la femme convertie par un organisme missionnaire protestant qui fait publiquement profession de foi chrétienne met en danger la vie de la personne qui l'a convertie. C'est étonnant de voir jusqu'où va cette définition.

Le sénateur Kinsella : Je vous remercie. Une dernière question, monsieur Broder : à l'avant-dernier paragraphe de la page 3 de votre mémoire, il est question de transparence et de reddition de comptes, vus comme des éléments importants pour inspirer au public confiance dans le secteur. À votre avis, pour atteindre ces objectifs, la réforme récente de la réglementation des organismes de bienfaisance dans le projet de loi C-33, soit la Loi n° 2 d'exécution du budget de 2004, prévoit une plus grande communication de renseignements de la part tant des instances de réglementation que des organismes du secteur. Par contraste, les dispositions relatives au secret de la Loi sont susceptibles de provoquer la crainte et la suspicion, de sorte qu'elles pourraient favoriser, dans l'esprit du grand public, une association erronée entre les organismes de bienfaisance et le terrorisme qui dépasse largement la réalité.

Au cours des trois dernières années, des groupes vous ont-ils dit que ces craintes et suspicions s'étaient manifestées et, dans l'affirmative, comment mesure-t-on le phénomène? Quelle en est l'ampleur? Est-ce un problème théorique ou réel?

Mr. Broder: The challenge is that, because there is not the transparency, it is very difficult to measure it. We do know that Canada Revenue Agency is on record as having indicated that they have not used the part 6 provisions. We know that particular ethnocultural groups have experienced problems with other parts of the act. It is a reasonable inference, but there is no concrete evidence to that effect.

Senator Jaffer: Since the act has come into place, there are certain charities that have encountered difficulty doing humanitarian relief and development while working in countries. Do you know what the challenges are? What can we do to resolve this issue?

As an example, I saw on TV that with respect to the funds given for tsunami relief, the Sri Lankan government is now working with the Tamil groups to hand out these monies and goods. I know that LTT is not recognized as a terrorist organization here. If it were, would Canada be giving to charities monies that would be disbursed through a terrorist group? What is your experience in the humanitarian work?

Mr. Broder: In our brief there is a recommendation, and it mirrors the recommendation made by the Canadian Bar Association, that where the Canadian government endorses humanitarian assistance overseas, the organizations that operate in carrying out that assistance not be subject to the security certificate provisions in part 6.

The other way to do that is to put a due diligence provision in the act so that a charity that does go offside, when it is working in good faith, is not potentially penalized because of that. Those are the two suggestions we would make.

Mr. Bromley: This raises one of the problems with the legislation, because if you are a victim of an act of God such as tsunami in northern Sri Lanka and the government has no control up there, the only ones who can responsibly, capably and efficiently deliver the aid are the TRO and related groups. That is one of the difficulties with crafting legislation in black and white terms. It is compounded immensely when you have politicians who want to go to these areas and then get caught up in the domestic politics of ethnic groups.

A strict reading of the law would suggest that Canada is in contravention of UN Security Council Resolution 1373 to the extent that Canada matches donations that flowed into that part of Sri Lanka and also into Aceh. That does not necessarily mean that that was not the responsible thing to do. It suggests that we should be fighting with the issues and the subtleties rather than a black and white view dictated from Washington or wherever.

In the last month, I have been in Vietnam and Thailand with people from a wide variety of countries involved in NGO work and repeatedly asked them whether it had made any difference on

M. Broder : C'est très difficile à évaluer parce qu'il n'y a pas de transparence. Nous savons par contre que l'Agence du revenu du Canada a déclaré officiellement qu'elle n'avait pas invoqué les dispositions de la partie 6, mais que des groupes ethnoculturels particuliers ont eu des problèmes avec d'autres parties de la loi. Il serait donc raisonnable d'en déduire que la partie 6 a aussi créé des problèmes, mais il n'existe pas de preuve concrète à cet effet.

Le sénateur Jaffer : Depuis l'entrée en vigueur de la loi, certains organismes de bienfaisance ont eu des difficultés à faire du travail humanitaire et du travail de développement à l'étranger. Êtes-vous au courant de ces difficultés? Que pouvons-nous faire pour résoudre ce problème?

À titre d'exemple, j'ai entendu à la télévision qu'en ce qui concerne les dons versés pour venir en aide aux victimes du tsunami, le gouvernement du Sri Lanka travaille actuellement de concert avec les groupes tamouls pour distribuer l'argent et les vivres. Je sais que les Tigres de libération, le TLET, n'est pas reconnu comme un organisme terroriste au Canada. S'il l'était, le Canada se trouverait-il à faire des dons qui seraient distribués par un groupe terroriste? Que savez-vous de la situation, pour ce qui est de l'aide humanitaire?

M. Broder : Dans notre mémoire, nous recommandons, tout comme le fait l'Association du Barreau canadien, que, lorsque le gouvernement du Canada appuie de l'aide humanitaire à l'étranger, les organismes qui fournissent l'aide sur place ne soient pas visés par les dispositions relatives au certificat de sécurité de la partie 6.

L'autre façon de s'en sortir consiste à inclure dans la loi un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable pour que l'organisme de bienfaisance qui contrevient à la loi, mais qui le fait de bonne foi, ne puisse pas être pénalisé de ce fait. Ce sont les deux suggestions que nous ferions.

M. Bromley : Voilà qui met en relief un des problèmes de la loi, car si vous êtes victime d'un cas de force majeure comme le tsunami qui a frappé au Sri Lanka et que le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur la situation là-bas, les seuls qui peuvent fournir l'aide de manière responsable, compétente et efficace sont les TLET et les groupes connexes. C'est là une des difficultés des lois qui ne font pas de nuances. Le problème est considérablement exacerbé quand des membres de la classe politique veulent se rendre sur place et se retrouvent coincés dans les petites querelles politiques de groupes ethniques.

Si l'on fait une interprétation littérale de la loi, le Canada contrevient à la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans la mesure où il verse des contributions égales aux dons destinés à cette partie du Sri Lanka et à Aceh. Cela ne veut pas forcément dire qu'il a agi de manière irresponsable, mais bien qu'il faudrait interpréter la loi avec subtilité plutôt que d'avoir des opinions tranchées comme Washington ou je ne sais trop qui.

Le mois dernier, je suis allé au Vietnam et en Thaïlande avec des personnes de divers pays travaillant pour des ONG et je leur ai demandé à de nombreuses reprises si la loi avait changé quoi

the ground. For all they were concerned, none of this legislation from the Patriot Act or from Canada or anywhere else was being paid any attention at the ground level.

Senator Jaffer: In Canada there is certainly a chill in giving from some organizations because of fear of being pinpointed. People give for different reasons. You have religious obligations. If you are a Muslim, you give under zakat; if you are Jewish, you give under a religious obligation. Sometimes you give for charitable reasons or for a cause. The terrorist activity definition specifically defines a religion. This is causing some issues in the ethnic community as to whether one should even give to a religious organization at this time. There are some concerns of being pinpointed.

To add to that, sometimes you just give money but there is no tracking. Sometimes you give an amount of money and there are no receipts or tracking — not that it is going to terrorists or organizations, but there is no follow-up as to where that money goes. Have you any opinions on that?

Mr. Bromley: I have strong opinions that we need to begin to understand the mentality — and I do not use that in a pejorative sense — of the religious donor.

If the perception was that it was improper to give to a Christian missionary organization because it somehow offended this legislation, that may stop my father from donating to a registered charity, but it certainly would not stop him from fulfilling his understanding of his obligation to tithe.

In the fundraising field, you often raise more money by being oppressed or by saying that you will have your charitable registration taken away from you because you are an animal rights activist or involved in some area other than religion. Until we come to some understanding of the discrepancies between the intellectual and the spiritual process, between someone giving the zakat and the tithe and someone who is contributing to the opera, we will not get very far down this road.

Since 9/11, we have seen the introduction into the charitable world of money given from hate rather than from altruism. Some of the outpouring of money that occurred, particularly the money going into New York, was not because those stockbrokers needed money for their families. It was because people wanted to make a statement.

There has been a significant flow of money in North America since 9/11, not just from ethnic communities, but against the values of ethnic communities. I am sure that has happened in different periods of history before; but for the most part, the philanthropic dollar has historically been motivated by charity.

Senator Andreychuk: I am inclined to agree with Senator Jaffer that people give from very different motives. The term “charity” now means whatever I intend it to mean, nothing more and nothing less. Trying to get at this problem from the motive is not the correct approach.

que ce soit à leur travail sur le terrain. En dépit des préoccupations, ils n'accordaient aucune importance à ces lois sur le terrain.

Le sénateur Jaffer : Au Canada, la loi a certes refroidi les ardeurs des donateurs de certains organismes qui craignent de se faire pointer du doigt. Les gens donnent pour différentes raisons. La religion nous impose certains devoirs. Ainsi, le Musulman est obligé de faire l'aumône, tout comme le Juif. Parfois, on fait un don pour des raisons caritatives, parfois pour faire avancer une cause. La définition de l'activité terroriste vise particulièrement la religion. Cela cause des problèmes au sein de la communauté ethnique qui s'interroge pour savoir s'il faudrait même faire des dons à un organisme religieux par les temps qui courent. On craint de se faire pointer du doigt.

De plus, on donne simplement de l'argent parfois, mais sans s'identifier ou obtenir un reçu. Ce n'est pas forcément de l'argent qui va à des terroristes ou à des organismes, mais il n'y a pas de suivi. On ne connaît pas la destination de cet argent. Avez-vous des opinions à ce sujet?

M. Bromley : J'ai la profonde conviction qu'il faut commencer à comprendre la mentalité — et je ne le dis pas dans un sens péjoratif — du donateur religieux.

Si l'impression créée est qu'il ne faut pas faire de don à une mission chrétienne parce que cela pourrait contrevenir à la loi, mon père cessera peut-être de donner à un organisme de bienfaisance, mais cela ne l'empêchera certes pas de respecter son obligation de faire la dîme telle qu'il la comprend.

Dans le domaine des levées de fonds, on réunit souvent plus de fonds quand on est opprimé ou quand on dit que le statut d'organisme de charité va vous être retiré parce que vous êtes un défenseur des droits des animaux ou que vous êtes engagé dans une autre cause que la religion. Jusqu'à ce que nous fassions la différence entre l'intellectuel et le spirituel, entre celui qui verse le zakat ou la dîme et celui qui soutient financièrement l'opéra, nous n'irons pas bien loin.

Depuis le 11 septembre, nous avons assisté à l'entrée dans le monde caritatif de dons motivés par la haine plutôt que par l'altruisme. Une partie des dons versés, particulièrement des dons destinés à New York, n'était pas motivée par le besoin dans lequel se trouvaient les familles des courtiers du World Trade Centre. On voulait soutenir une cause.

Beaucoup de dons ont été faits en Amérique du Nord depuis le 11 septembre et ils n'étaient pas seulement faits par des groupes ethniques, mais également contre les valeurs de groupes ethniques. Je suis sûr que ce n'est pas une première dans l'histoire de l'humanité. Par contre, la plupart des dons versés à des oeuvres philanthropiques étaient motivés par la charité.

Le sénateur Andreychuk : J'aurais tendance à être d'accord avec le sénateur Jaffer, soit que les gens donnent pour différentes raisons. Le mot « charité » a acutellement le sens que je veux bien lui donner, sans plus. Essayer de régler le problème en s'attardant à la raison pour laquelle un don est fait n'aboutira à rien.

There was a great deal of debate some 25 years ago as to whether a new Charities Act should be established, and whether the charities that sustain and support activity within Canada's boundaries should operate under a different set of rules than those charities that work abroad. Some of these issues were brought up three years ago when we were looking at the pre-study, and unfortunately they were not incorporated. I like the recommendations on the existing Charities Act.

Do you believe there is a need to completely change the Charities Act and to regard the whole concept of charities as a pre-1800s term? Is there merit in creating two distinct sets of rules, one for activities outside of Canada and one for activities within? Has terrorism now blurred that geographic distinction?

Mr. Bromley: Recently in England they have introduced a charities act with a 12-part definition of "charity." The edition of that act that was introduced before the May election had no definition of "religion." They have now added a definition of "religion," and it is quite problematic. They are still working to smooth things out in that area.

The definition of what is charitable is quite different from the issues that are in front of this committee. I hope we can maintain Canadians' ability to exercise their philanthropic and charitable desires internationally. There is always the tax pressure and national treasury pressure to spend the money at home, but I believe Canada has benefited immensely from the amount of charitable funds that have gone overseas.

We are moving into a paradigm shift on that issue. Historically, the law has always decreed that a charitable purpose must be a legal purpose. That has been applied domestically but not internationally. One of the dangers of this new paradigm in the anti-terrorism legislation is that we have government officials working with regulators hand-in-glove in foreign countries. If you consider a gift to Zimbabwe for human rights in the area of a gay person's rights, or gifts into Saudi Arabia for religious purposes, these clearly are not legal purposes within the recipient country, and the law of charity has been very generous on this point.

One of the ironies of this whole anti-terrorism legislation is that if we went back to the 1950s and the Cold War era, there would be nothing higher on the scale of charity than smuggling Bibles into China and money into the Soviet Union in the hope that it would have the political impact of bringing down these governments.

When you look at the charitable sector in Poland and the role of the Roman Catholic Church or at the role of the Christian Church in Romania and the sudden downfall of Ceausescu, these have political implications that we supported heavily. Now we are not looking back and saying, "We will hammer any of these guys if they are Muslims."

We are changing the long-term paradigm of how international charity operates because we have decided, on a short-term basis, that a certain set of people with a different set of beliefs, of a different colour, are the good guys or the bad guys. We need to be

Un grand débat a eu lieu il y a vingt-cinq ans pour savoir s'il fallait adopter une nouvelle loi sur les organismes de bienfaisance et si les organismes de charité qui soutiennent et appuient des oeuvres au Canada même devraient relever de règles différentes de celles qui s'appliquent aux organismes oeuvrant à l'étranger. Certains de ces mêmes enjeux ont refait surface, il y a trois ans, quand nous avons fait l'étude préalable et, malheureusement, ils n'ont pas été intégrés à la loi. Les recommandations concernant la loi actuelle sur les organismes de bienfaisance me plaisent bien.

Croyez-vous qu'il est nécessaire de modifier de fond en comble la loi relative aux organismes de charité et de voir toute la question de la charité comme un concept du XVIII^e siècle? Est-il utile d'établir deux séries distinctes de règles, une pour les oeuvres au Canada et une pour les oeuvres à l'étranger? Le terrorisme a-t-il rendu floue la distinction géographique?

M. Bromley : Récemment, en Angleterre, on a déposé une loi sur les organismes de charité qui inclut une définition en douze points du mot « charité ». La version de la loi déposée avant les élections de mai n'incluait pas de définition de la « religion ». Ils en ont ajouté une depuis lors, et elle est très problématique. Ils s'efforcent encore d'aplanir les difficultés à cet égard.

La définition de la charité est très différente des questions qu'examine votre comité. J'espère que les Canadiens pourront continuer de contribuer à des oeuvres philanthropiques et caritatives partout dans le monde. Le fisc et le Trésor national continuent d'essayer de convaincre les Canadiens de dépenser au Canada, mais je crois que le Canada a énormément profité des dons caritatifs versés à l'étranger.

Il y a un mouvement de pendule à cet égard. Par le passé, la loi a toujours eu pour principe que la fin caritative était légale. Le principe s'est toujours appliqué au Canada même, mais pas à l'étranger. Un des dangers de ce nouveau paradigme de la loi antiterroriste est que des fonctionnaires travaillent main dans la main avec les instances de réglementation d'autres pays. Le don versé pour la cause des droits de la personne, plus particulièrement des droits des gais et lesbiennes, au Zimbabwe ou le don fait en Arabie saoudite à des fins religieuses n'est de toute évidence pas considéré comme étant légal dans le pays qui en est bénéficiaire, et le droit caritatif a été très généreux à cet égard.

Ce qu'il y a d'ironique dans toute cette loi antiterroriste, c'est que si l'on remontait aux années 1950 et à la guerre froide, le pire exemple d'activité caritative destinée à faire tomber des régimes politiques serait l'importation clandestine de bibles en Chine et de devises en Union soviétique.

Quand on s'arrête à l'activité du secteur caritatif en Pologne, au rôle joué par l'Église catholique romaine en Roumanie et à la chute subite du régime Ceausescu, ils ont eu des répercussions politiques que nous avons fortement appuyées. Or, nous ne revenons pas sur le passé pour dire que, si l'un des agents du changement est musulman, il faut lui faire payer son geste.

Nous sommes en train de modifier le paradigme à long terme du fonctionnement du secteur caritatif international parce que nous avons décidé, à court terme, qu'un certain groupe aux croyances différentes, à la peau de couleur différente, est bon ou

very careful in terms of the long-term view of working our way through these problems. We must be careful not to succumb to the political pressures of the day in Washington, or even domestically, before we substantially change the character of what international philanthropy can and should be.

Mr. Broder: On the question of definition, the United Kingdom is currently looking at this issue. There is a need in Canada, given the philanthropic environment and the fragility of donations, to look again at which organizations should be eligible for preferential tax treatment or be able to give donations for receipts.

There are a couple of ways to do that. One is to step back and do it legislatively, as they are planning to do it in the U.K. The other way is to develop more case law so that the law develops through the courts, as it has historically over the last 400 years. This has been a very slow process in Canada, because there is a limited number of cases that have been heard by the Federal Court of Canada and only one case that has ever made it to the Supreme Court. It is a question that is timely, I would say.

It has been suggested that we are changing the paradigm through the Anti-terrorism Act. It is important to note that, to be aware of it, because we need to be doing that in a conscious way rather than an unconscious way.

In terms of whether a distinction should be made between charities operating in Canada and those operating overseas, that might be part of the larger look at the whole question. The Anti-terrorism Act affects all 81,000 charities. They are all subject to the same requirements.

Senator Joyal: Can you identify in part 6 of the act the parts of the various sections that you feel infringe upon the Charter of Rights?

Second, Mr. Bromley, can you explain more, on page 2 of your statement, where you mention that there should be provisions to apprehend any possibility that those who contribute be forced to contribute by their ethnic groups or community to which they belong? What kinds of provisions or what is the substance of such a provision? How can we implement such a provision? What is the practicality effect?

Third, in regard to the general conclusion of your brief, have you been made aware of any initiative the Canadian government would have taken with the NGOs to improve the activities of the NGOs internationally, especially in Third World countries whereby the improvement of the social and economic condition would be one of the key elements to prevent resurgence or existence of terrorism?

Mr. Broder: In terms of the infringement of rights, charitable status is a privilege; it is not a right in Canadian law. The provisions of the act have never been Charter-tested. However, there are elements of the legislation that abrogate traditional procedural safeguards: things like the evidentiary requirement, that there is no requirement that there be intent, or there is no legislative appeal or review contemplated. Those are the sorts of

mauvais. Il faut être très prudent dans la façon dont nous réglons ces problèmes à long terme. Il faut prendre garde de ne pas plier sous le poids des pressions politiques de l'heure exercées par Washington ou même par des éléments canadiens avant de changer du tout au tout le caractère de ce que peut être et devrait être le philanthropie internationale.

M. Broder : Pour ce qui est de la définition, le Royaume-Uni est en train d'examiner la question. Il faudrait, au Canada, étant donné le contexte philanthropique et la fragilité des dons, examiner à nouveau les organismes pour décider lesquels devraient être admissibles à un traitement fiscal privilégié ou autorisés à émettre des reçus à des fins fiscales.

Il existe quelques moyens de le faire. L'un consiste à prendre du recul et à légiférer, comme prévoit le faire le Royaume-Uni. L'autre est de développer un droit jurisprudentiel plus étendu de sorte que l'évolution du droit est dictée par les décisions des tribunaux, comme cela a toujours été au cours des quatre derniers siècles. Le processus a été très lent au Canada, parce que le nombre de causes entendues par la Cour d'appel fédérale du Canada est limité et qu'une seule cause a été renvoyée à la Cour suprême. La question est opportune, à mon avis.

On a laissé entendre que la Loi antiterroriste est en train de changer le paradigme. Il importe de le noter, d'en être conscient, parce qu'il faut le faire sciemment plutôt qu'inconsciemment.

Quant à savoir s'il faut faire une distinction entre les organismes de bienfaisance oeuvrant au Canada et ceux qui oeuvrent à l'étranger, cela pourrait bien faire partie du plus grand tableau. La Loi antiterroriste touche 81 000 organismes de bienfaisance, tous astreints aux mêmes exigences.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous préciser quelles dispositions de la partie 6 vont, selon vous, à l'encontre de la Charte des droits?

Ensuite, monsieur Bromley, pouvez-vous expliquer avec plus de précision la page deux de vos notes, là où vous affirmez qu'il faudrait prévoir dans la loi la possibilité que ceux qui contribuent sont contraints de le faire par le groupe ethnique auquel ils appartiennent? Quel genre de dispositions faudrait-il prévoir et quelle en serait la teneur? Comment s'appliqueraient-elles? Quel en serait l'effet pratico-pratique?

En troisième lieu, en ce qui concerne la conclusion de votre mémoire, êtes-vous au courant d'une initiative qu'aurait prise le gouvernement du Canada de concert avec les ONG pour améliorer les activités de celles-ci à l'étranger, surtout dans des pays tiers-mondistes où une amélioration des conditions de vie sociales et économiques jouerait un rôle central pour prévenir l'existence ou la recrudescence du terrorisme?

M. Broder : En termes de violation des droits, le statut d'organisme caritatif est un privilège, non pas un droit en droit canadien. La conformité à la Charte des dispositions de la loi n'a jamais été testée. Toutefois, la loi inclut des éléments qui révoquent certaines protections procédurales classiques comme les exigences relatives à la preuve, qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'intention ou qu'il n'existe pas de droit d'appel ou de

elements. They would be in section 4(7), the secret information, and 4(8). At the end of our brief we have indicated some potential changes to various sections of the act around restoring those abrogated procedural safeguards.

Mr. Bromley: If I understand the second question, what I was trying to say is that the legislation presumes that anyone who is making donations to a charity is a villain seeking to finance terrorism whether or not they knew anything about it or facilitated or had any *mens rea*.

The reality is that in many of these religious groups, charitable donations are given without receipt. Sometimes that is mandated by religion, sometimes it is the way people deposit the gift in the box at the temple. Those donors are not in a position to control what happens to that money in terms of addressing the concerns of this committee with regard to terrorism.

I have had donors from ethnic communities talk to me about how they have felt coerced on occasions to participate in funding certain activities that they were not comfortable about. The charitable world is good at coercion. You do not have to be in these areas. All of us can think of larger donations than we wanted to make to charities for reasons of our arms being twisted.

My point is that this legislation should not be used to simply go find the villains. This legislation should be used to ensure that we extend to ethnic and religious charities all the protections that they should be entitled to under the Charter and to assist those responsible elements within these communities who are very opposed to some of the more radical and fundamentalist tendencies both in terms of message and money.

Since the war on terror has become such a black and white situation where if you speak up, you are on the side of George Bush, we are hurting our ability to get within these communities to try to find the right solution and the balance between their traditional religious practices in giving and how to stop some of this from fighting battles and causes that they left behind or sought to leave behind when they came to Canada.

Senator Joyal: In practical terms, how would you regulate this?

Mr. Bromley: I do not think in practical terms you can regulate that. In practical terms, you want the legislation to not presume that everyone who may have offended by having made a contribution to a religious or other charity, that somehow is used inappropriately, is the villain. Then you put these people on the other side of the argument because they are now worried about their personal criminal liability.

What we want to do is to find ways where this legislation can provide an avenue for those who are unhappy with the level of radicalism in message or monetary use in some of the religious

révision judiciaire, ce genre de choses. On les retrouve au paragraphe 4(7), la disposition relative au secret, et au paragraphe 4(8). À la fin de notre mémoire, nous avons précisé certains changements éventuels qui pourraient être apportés à divers articles de la loi pour rétablir les protections procédurales révoquées.

M. Bromley : Si j'ai bien compris la deuxième question, ce que j'essaie de dire, c'est que la loi présume que tout donateur à un organisme de charité est un vilain qui tente de financer du terrorisme, peu importe qu'il ait été au courant ou non de l'activité de l'organisme, qu'il l'ait facilitée ou qu'il en ait eu l'intention.

En réalité, dans bon nombre de ces groupes religieux, les dons de charité sont faits sans émettre de reçu. C'est parfois ce qu'exige la religion, parfois la façon dont le don est fait, parce qu'il est simplement laissé dans une boîte au temple. Ces donateurs n'ont aucun pouvoir de décision sur la destination de l'argent, ce qui réglerait vos préoccupations à l'égard du terrorisme.

J'ai des donateurs de communautés ethniques qui me racontent comment ils se sont sentis contraints à l'occasion de participer au financement de certaines activités qui les mettaient mal à l'aise. Le milieu caritatif excelle dans la coercition. Il n'est pas nécessaire de faire partie de ces groupes pour en sentir les effets. Nous pouvons tous nous rappeler des dons importants que nous voulions faire à des organismes de charité parce qu'on nous tordait le bras.

Le point à retenir, c'est que cette loi ne devrait pas servir uniquement à trouver les vilains. Elle devrait nous aider à faire en sorte d'offrir aux organismes de charité ethniques et religieux toutes les protections auxquelles ils devraient avoir droit sous le régime de la Charte et d'aider, tant par le message envoyé que par notre soutien financier, les éléments responsables de ces communautés qui s'opposent vivement à certaines des tendances les plus fondamentalistes et radicales.

Depuis que la guerre au terrorisme est devenue aussi tranchée, que, si vous la défendez, vous êtes forcément du même camp que George Bush, nous nuisons à notre capacité d'aller au sein de ces communautés pour essayer de trouver la bonne solution et un équilibre entre leurs pratiques religieuses classiques en matière de dons et les luttes et causes qu'ils ont laissées derrière eux lorsqu'ils sont venus s'établir au Canada.

Le sénateur Joyal : En termes pratiques, comment réglementeriez-vous cela?

M. Bromley : Je ne crois pas qu'il soit possible, en termes pratiques, d'intégrer cela à une réglementation. En termes pratiques, il faudrait que la loi ne présume pas au départ que tous ceux qui ont peut-être transgressé la loi en faisant à un organisme religieux ou à un organisme de charité un don qui d'une quelconque façon est mal utilisé sont des vilains. Vous vous trouvez alors à les pousser vers l'autre camp, parce que leur part de responsabilité personnelle dans la commission d'un crime les inquiète.

Ce qu'il faut faire, c'est trouver une façon de prévoir dans la loi des moyens grâce auxquels ceux qui sont mécontents du niveau de radicalisme du message ou de l'utilisation des fonds au sein de

communities to have a vehicle or avenue to say to regulatory officials, "Help me moderate this without it becoming a terrorist act."

Senator Joyal: Is it in that context that you reach the conclusion that Mr. Broder has been giving us by suggesting that we have the words "knowingly," or where it ought to have been known, in part 4 of the act, so that a person who contributes cannot be held responsible unless the person knows quite clearly or ought to have known, because of all kinds of circumstances, that his or her contribution could be channelled through a terrorist organization?

Mr. Bromley: On paper that brings us to somewhat the same place. In a subtle way, I am having difficulty articulating that. I am trying to change the tone of how it is utilized so if there are problems in these organizations, I will never know enough about them to come to this committee and tell you.

You will need to create a legislative and regulatory environment where people from within these communities feel confident enough to deal with the regulators to assist them in identifying the problems.

It is more the tone and the *modus operandi* as opposed to the black and white of the wording.

Senator Joyal: My third question was that since the adoption of the act, you are very active in the NGO field. Were you part of any government initiative or were you aware of any initiative to enhance the work of NGOs in countries whereby the improvement of the socio-economic condition would have been a counterweight to the resurgence or existence of terrorism?

In this committee we have heard from witnesses, such as Professor Neville, who suggested to us that the way to be effective in fighting terrorism is not only to adopt criminal legislation, but also to work internationally, especially in countries where there would be fertile ground for the seeds of terrorism, to ensure that citizens have better participation in the democratic process and that there is a fair level of social services and so on. Thus, there would be a general commitment to improve the social condition of people. That is as important as adopting criminal legislation in the Western world.

Were you aware or have you been invited to such an endeavour on behalf of the Canadian government?

Mr. Bromley: I have not been invited on behalf of the Canadian government, but I have worked with a lot of organizations in Africa and Asia in the last two or three years that are examples of the progress that can be made by a responsible humanitarian intervention. I have also been involved with a project where the Canadian government contributed \$30 million to a livestock research institute in Kenya that has significant potential to deal with the science of bioterrorism and some of those other aspects. From that extent, maybe I have been involved with the Canadian government.

certaines communautés religieuses puissent faire appel aux instances de réglementation pour les aider à modérer le mouvement sans pour autant en faire une activité terroriste.

Le sénateur Joyal : C'est dans ce contexte que vous en venez à la conclusion que nous a présentée M. Broder, soit qu'il faudrait inclure le mot « sciemment » ou qu'il aurait fallu que la personne sache, dans la Partie 6 de la loi, de sorte que la personne qui contribue ne puisse être tenue responsable à moins qu'elle ait été manifestement au courant ou qu'elle aurait dû savoir, en raison de toutes ces circonstances, que sa contribution passerait par un organisme terroriste.

M. Bromley : Dans les faits, on en revient au même point. J'ai de la difficulté à l'énoncer avec subtilité. J'essaie de changer le ton de sorte que si ces organismes posent problème, j'en saurai assez à leur sujet pour me présenter devant votre comité pour vous en informer.

Vous devrez créer un cadre législatif et réglementaire qui donnera aux membres de ces communautés l'assurance voulue pour traiter avec les instances de réglementation en vue de cerner les problèmes.

Tout est dans le ton et la façon de faire, plutôt que dans le libellé.

Le sénateur Joyal : Ma troisième question est la suivante : depuis l'adoption de la loi, vous êtes très actif dans le domaine des ONG, avez-vous participé à des projets gouvernementaux ou connaissez-vous des initiatives qui visent à améliorer le travail des ONG dans les pays où l'amélioration des conditions socioéconomiques contrebalanceraient la résurgence ou l'existence du terrorisme?

Notre comité a entendu des témoins comme le professeur Neville, qui a affirmé que la meilleure façon de combattre le terrorisme n'était pas seulement d'adopter des lois criminelles, mais aussi de travailler à l'échelle internationale, particulièrement dans les pays susceptibles d'être un terrain fertile pour le terrorisme, afin que les citoyens participent plus pleinement au processus démocratique et qu'il y ait un meilleur niveau de services sociaux, entre autres. Ainsi, il y aurait une volonté générale d'améliorer les conditions sociales des gens. C'est tout aussi important que d'adopter des lois criminelles dans le monde occidental.

Avez-vous été invité à participer à une telle entreprise au nom du gouvernement du Canada ou avez-vous eu vent d'une telle initiative?

M. Bromley : Je n'ai pas reçu d'invitation du gouvernement canadien, mais je travaille avec beaucoup d'organisations qui sont des exemples de progrès réalisés grâce à une intervention humanitaire responsable en Afrique et en Asie depuis deux ou trois ans. Je participe aussi à un projet dans lequel le gouvernement du Canada a investi 30 millions de dollars pour un institut de recherche sur le bétail au Kenya, un projet qui représente un grand potentiel scientifique pour lutter contre le bioterrorisme, entre autres. De ce point de vue, on pourrait peut-être dire que j'ai participé à une initiative avec le gouvernement du Canada.

The point you are making is what I was trying to say before. There is a lot of good done out in the field. The difficulty your question poses to me is there is a very real danger that foreign aid is in the process of becoming an extension of government policy. For the charitable sector to operate effectively internationally, it needs to be doing good things, but it needs to be doing good things independent of the policy of the Government of Canada and certainly the policy of U.S. foreign aid.

There is a line where charities need to maintain their independence so they can do some things in the north of Sri Lanka when people need the aid without it becoming a statement that the Government of Canada supports the Tamil Tigers.

I both embrace and am very afraid of keeping it at arm's length. Some of the aspects implicit in your question of the value of charities operating internationally is they do operate independently of governments and, therefore, can move into some areas without having the foreign policy implication of the state doing the same thing. We need to be careful that we do not co-op the whole international NGO movement into becoming front-line fighters in the war on terror, because they then lose their independence and ultimately their effectiveness.

Mr. Broder: The legislation needs to be drafted in such a way that if an organization is trying to do that kind of complex work in a particular jurisdiction and it happens to go offside and some of the money happens to find itself in the wrong hands, there should be an incentive for the group to come forward and say to the regulator, "This has happened. It is not a good thing. We have taken steps to prevent it happening again." Right now, if you disclose that to the regulator, you are subject to a security certificate. Why would you disclose it to the regulator?

Senator Fraser: Mr. Broder, I found your recommendations interesting. As I was reading your stuff and figuring out how it hung together, there was one recommendation I expected to see there but did not.

A number of people who have come before us have suggested, for various portions of the Anti-terrorism Act, that when there are secret hearings where the person involved does not get to hear what is said to the judge, but only gets a summary of the evidence, that it would be helpful to have a formalized system of Friends of the Court with security clearance, who would be able to see the evidence and make representations.

Although you did mention the damaging effects of secrecy, you did not actually suggest that. Is there a reason why?

Mr. Broder: Certainly we would be open to it. The challenge around part 6 is that it is not a criminal proceeding in the same way some of the earlier provisions are in part 1 of the act. We recognize it. It is very difficult to know, as Mr. Bromley was

Votre argument nous ramène à ce que j'essayais de vous dire. Il y a beaucoup de bonnes choses qui se font sur le terrain. La difficulté que votre question me pose, c'est qu'il y a un danger très réel que l'aide étrangère soit en train de devenir un prolongement de la politique gouvernementale. Pour que les organismes de bienfaisance fonctionnent efficacement dans le monde, ils doivent faire de bonnes choses, mais ils doivent faire de bonnes choses indépendamment de la politique du gouvernement du Canada et certainement de la politique des États-Unis en matière d'aide étrangère.

Il y a une limite au-delà de laquelle les organismes de bienfaisance doivent maintenir leur indépendance pour pouvoir intervenir dans le nord du Sri Lanka lorsque les gens ont besoin d'aide sans que cette aide représente un appui officiel du gouvernement du Canada envers les Tigres tamouls.

Je souhaite que ces organismes gardent leur indépendance, mais en même temps, cela me fait très peur. Il est implicite dans votre question sur la valeur des organismes de bienfaisance qu'ils interviennent de façon indépendante des gouvernements à l'étranger et que par conséquent, ils peuvent toucher à des domaines sans que la politique étrangère de l'État aille dans le même sens. Il faut faire très attention à ne pas faire du mouvement des ONG international des combattants de première ligne dans la guerre contre le terrorisme, parce qu'ils perdraient leur indépendance et finalement, leur efficacité.

M. Broder : La loi doit être écrite de telle façon que si un organisme s'adonne à ce type de travail très complexe dans un État en particulier, qu'il dérape un peu et qu'une partie de l'argent se retrouve entre de mauvaises mains, cet organisme soit incité à déclarer la chose aux autorités de réglementation et leur dire : « Ce n'est pas une bonne chose. Nous avons pris des mesures pour prévenir que l'incident se répète. » En ce moment, si l'on divulgue de tels dérapages aux autorités, on fait l'objet d'un certificat de sécurité. Pourquoi alors les divulguerait-on?

Le sénateur Fraser : Monsieur Broder, je trouve vos recommandations intéressantes. Lorsque j'ai lu vos documents et que je me suis demandé comment ils se tenaient, il y a une recommandation que je m'attendais à y voir, mais que je n'ai pas trouvée.

Diverses personnes qui ont comparu devant nous ont dit qu'en vertu de diverses dispositions de la Loi antiterroriste, lorsqu'il y a des audiences secrètes où la personne visée n'est pas autorisée à entendre ce qui est dit au juge et qu'elle n'obtient qu'un résumé de la preuve, il serait utile d'avoir un système officiel d'« intervenants désintéressés » qui auraient reçu la cote de sécurité voulue et qui seraient autorisés à examiner la preuve et à la contester.

Bien que vous ayez mentionné les effets dommageables du secret, vous n'avez pas recommandé de telle mesure. Y a-t-il une raison qui l'explique?

M. Broder : Chose certaine, nous serions ouverts à l'idée. La contestation de la partie 6 vient du fait que ce n'est pas une poursuite criminelle de la même façon que le prescrivent d'autres dispositions de la partie 1 de la loi. Nous le reconnaissons.

mentioning earlier, what is going on below the radar. We would be open to that kind of opportunity to have Friends of the Court when there is a secret process.

Our initial recommendation is to press the government for the legitimate needs being met by these provisions. It may be in certain cases there is a need for secrecy, but we think those should be limited and as confined as possible.

Senator Fraser: Presumably, the kinds of folk the act is actually designed to catch would be ones from whom you would want to keep a certain amount of material secret. The difficulty is how many others have you captured in the same net.

Mr. Bromley, I am trying to clarify in my own mind what it is you are asking us to do. I know you are asking us to get into paradigm shifts and attitudinal changes and whatnot, but here we are charged with examining an actual piece of legislation and making recommendations.

Part 6, the Registration of Charities — Security Information, does not actually talk about donors. It has to do only with the actual charities and their registration or loss of registration. You are not the first person to come before us and warn about charitable groups that are not, shall we say, all one might wish, that extract money from Canadian citizens, under very great pressure.

In terms of this piece of legislation, I am not sure what you are suggesting we do. One would like to do something. If you have a specific recommendation for us, I would love to hear it.

Mr. Bromley: In the terms of that legislation, I do not know the extent to which it hinges on changing the words, because I have not focused on the words as much, but it is viewing the legislation as an opportunity to protect Canadians in terms of a social institution, which is very important to immigrants in adjusting to a new country and maintaining their culture, their religion and many other things.

I am coming from the public discourse, but it seems to me the emphasis has been almost entirely on being out to nail the bad guys in certain ethnic charities. I would have to look at the legislation again. If the mandate of the legislation was not just to be Canada's role in the international war on terror and UN Security Council Resolution 1373 but was to address how regulators use the instruments they are given to try to guarantee that charities — rather than donors — live up to the expectations of the donors, in guaranteeing money is used for charitable purposes and for the legitimate religious purposes of the donor rather than possibly being the piggy bank from which senior officials, who have a fair amount of power in that community, can coerce the money, we would agree with that.

We have all seen, in an entirely different context, that a certain ethnic community will exploit its own sometimes, primarily in areas of farm workers or others. This is not something confined to charity and it is not confined to visible minorities. There is a certain vulnerability which new immigrants have.

Comme M. Bromley l'a dit, il est très difficile de savoir ce qui se passe en coulisses. Nous serions ouverts à une solution comme celle des intervenants désintéressés lorsqu'il y a des preuves secrètes.

Notre première recommandation est d'intimer le gouvernement à satisfaire les besoins légitimes dans ces dispositions. Le secret pourrait demeurer nécessaire dans certains cas, mais nous croyons que ceux-ci devraient être le plus limité et le plus confiné possible.

Le sénateur Fraser : Il est fort probable que le type de personnes que la loi a pour but d'attraper serait celles à qui l'on voudrait cacher certains renseignements. La difficulté vient des autres personnes qu'on attrape dans le même filet.

Monsieur Bromley, j'essaie de comprendre ce que vous nous demandez de faire. Je sais que vous nous demandez de favoriser des changements de paradigmes et d'attitudes, entre autres, mais nous avons ici la responsabilité d'examiner une loi et de formuler des recommandations.

La partie 6, Enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) ne parle pas des donateurs. Elle ne concerne que les organismes de bienfaisance, leur enregistrement et leur perte d'enregistrement. Vous n'êtes pas la première personne à comparaître devant nous et à nous mettre en garde contre des groupes de bienfaisance qui ne seraient pas tous comme on le souhaite, qui soutiendraient de l'argent aux citoyens canadiens, sous de très grandes pressions.

Concernant cette loi, je ne suis pas certaine de comprendre ce que vous nous recommandez. On aimerait faire quelque chose. Si vous avez une recommandation particulière à nous faire, je serais ravie de l'entendre.

M. Bromley : Au sujet de cette loi, je ne sais pas dans quelle mesure il faudrait changer les termes, parce que je ne me suis pas concentré tellement sur les mots eux-mêmes, mais il faut voir cette loi comme un moyen de protéger les Canadiens pour ce qui est de l'institution sociale, ce qui est très important pour permettre aux immigrants de s'adapter à un nouveau pays et d'y préserver leur culture, leur religion et bien d'autres choses.

J'appartiens au discours public, mais il me semble que l'accent a été mis presque exclusivement sur la nécessité d'épingler les méchants dans certains organismes de bienfaisance ethniques. Il faudrait que je réexamine cette loi. Si elle ne visait pas seulement le rôle du Canada dans la lutte internationale contre le terrorisme et la Résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi la façon dont les organismes de réglementation utilisent les outils dont ils disposent pour essayer de garantir que les organismes de bienfaisance (et non les donateurs) répondent aux attentes des donateurs et s'assurent que l'argent sert à des fins humanitaires ou religieuses légitimes plutôt que de constituer une tirelire pour que les dirigeants influents dans la communauté puissent assortir les dépenses de conditions, nous serions d'accord.

Nous avons tous lu dans un contexte complètement différent qu'un certain groupe ethnique exploite parfois les siens, principalement dans le domaine agricole. Cela ne vaut pas seulement pour les organismes de bienfaisance et les minorités visibles. Les nouveaux immigrants ont une certaine vulnérabilité.

Part of the duty, and part of what we as Canadians want to offer in our charitable sector, is that if you are contributing to this and if you are participating, we, being the regulators, will assist, to the extent possible, in guaranteeing that the money goes to the best aspects of your cultural, religious and ethnic programs and will not allow it to be coerced.

Somewhere in there is where we have a slim chance of unlocking the door as to whether ethnic people that are intimidated by their own, let alone by the regulators, will begin to open up as to how some of the bad things that may be happening operate.

Senator Fraser: It sounds to me as if this would be almost an argument for strengthening the regulatory process surrounding registration. What I am talking about would do nothing for unregistered money-raising ventures. However, for registered charities, the more certainty existed that those charities were being checked out, the more secure one would feel in contributing to them, correct?

Mr. Bromley: Possibly, but I do not think the registration process is really where the action is in this. It is what has happened two or three years down the road, when you have some momentum on how things are operating. I do not think they would need more powers. They are given very large powers. If part of this legislation — and this is again why I keep focusing on the public discourse — was understood in terms of how we really guarantee those four fundamental freedoms to the social organizations which embody them all, rather than this is part of the international war on terror, and we are lined up with these guys and against those guys, for that is where we will have absolutely no success. If you force someone to choose whether they are for us or against us in the international war on terror, I would prefer to be against us rather than for us, from what I have seen in terms of the impact of some of this legislation internationally.

Before he was elected, we had the new pope talking about dictatorship or relativism and how terrible that was. Yet, that is a term that needs to be applied in this field. It is not a black and white for us or against us. It really is relative. The charities are best positioned and suited to determine when they are working with the good guys and the bad guys. On balance, the charitable sector will do better in determining this than a regulator.

We have a problem with section 6 and the Criminal Code. The whole Criminal Code comes out of the mindset of money laundering. They have taken a prototype where you deal with criminal elements that can afford to hire the best lawyers and accountants in the world, can afford to buy their own bank in a country they may own and can move money around. We say this is a prototype for looking at money laundering going into charities. I have clients who “smurf,” as the money launderers would say. There is not any city bank branch in rural Pakistan. If

Il est de notre devoir de veiller à ce que si une personne contribue à une initiative, qu'elle y participe, nous, en tant que responsables de la réglementation, nous appliquerons dans la mesure du possible à garantir que l'argent va aux meilleurs aspects des programmes culturels, religieux et ethniques de ce groupe et que les fonds ne seront pas dépensés sous la contrainte. C'est ce que nous, les Canadiens, voulons offrir à notre secteur de la bienfaisance.

C'est là où nous aurions une petite chance de déverrouiller la porte, pour que les gens appartenant à des groupes ethniques qui sont intimidés par leur propre groupe, sans parler des organismes de réglementation, s'ouvrent sur la façon dont certaines mauvaises choses fonctionnent.

Le sénateur Fraser: Il me semble que ce serait presque un argument pour renforcer le processus réglementaire entourant l'enregistrement. Ce dont je parle n'aurait aucune incidence sur les activités de levée de fonds non enregistrées. Cependant, pour ce qui est des organismes enregistrés, plus on aurait la certitude que ces organismes sont surveillés, plus on serait rassuré de contribuer à leurs activités, n'est-ce pas?

M. Bromley : C'est possible, mais je ne pense pas vraiment que l'action se passe dans le processus d'enregistrement. C'est ce qui se passe au bout de deux ou trois ans, lorsqu'on commence à bien comprendre comment les choses fonctionnent. Je ne pense pas qu'ils aient besoin de plus de pouvoir. Ils jouissent déjà de très grands pouvoirs. Il faudrait comprendre cette partie de la loi en fonction de la façon dont nous garantissons vraiment ces quatre libertés fondamentales aux organismes sociaux qui les incarnent plutôt qu'en fonction du fait qu'elle fait partie de la lutte internationale contre le terrorisme et que nous sommes avec telle personne et contre telle personne, parce que nous n'aurons absolument aucun succès de cette façon. C'est d'ailleurs pourquoi je mets constamment l'accent sur le discours public. Si l'on contraint les gens à choisir s'ils sont pour nous ou contre nous dans la lutte antiterroriste internationale, je préférerais travailler contre nous que pour nous, si je me fie à l'incidence que cette loi a à l'échelle internationale.

Avant qu'il soit élu, le nouveau pape a parlé des dictatures ou du relativisme et a dit à quel point tout cela était terrible. Pourtant, c'est un terme qui doit s'appliquer dans ce domaine. Ce n'est pas tout blanc et tout noir, avec nous ou contre nous. Tout est relatif. Les organismes de bienfaisance sont les mieux placés pour déterminer quand ils travaillent pour les bonnes personnes et quand ils travaillent pour les mauvaises. En fin de compte, les organismes de bienfaisance pourront mieux le déterminer que les organismes de réglementation.

Nous constatons un problème dans l'article 6 et le Code criminel. Tout le Code criminel est conçu dans la perspective du blanchiment d'argent. Il se fonde sur le prototype des criminels qui peuvent se permettre d'embaucher les meilleurs avocats et comptables du monde, qui peuvent acheter leur propre banque dans un pays qu'ils peuvent diriger et qui peuvent faire circuler de l'argent. Nous croyons que c'est un prototype pour surveiller l'argent blanchi qui aboutit dans les coffres des organismes de bienfaisance. J'ai des clients « schtroumpfs » comme les

you want money to get to rural Pakistan you had better know what a hawala is. Issuing a fatwa against a hawala does not help. It tells you that the boys in the suits in the corner offices do not understand this field.

We have created a huge dichotomy between legislation written by people with different agendas who do not understand the sector and, increasingly, a police mentality rather than the charity regulator mentality coming in. The front-line agents are the Financial Action Task Force people. Their presumption is that charities are the bad guys and the only charities they see are the bad guys. They do not tell us what they see. Essentially, you have police action dominating the regulatory process instead of the traditional, "We will work with you to solve the problem."

If you look at the FATF report, they looked at money laundering typologies in 2003 from the Financial Action Task Force. They focused on NPOs. They say that the experts came to the conclusion that "the method for the best chance of success for detecting possible terrorist financing links to NPOs is through intelligence and police work... the diversity of possible detection mechanisms and information sources regarding potential abuses of charities underscores the importance of constructing effective information-sharing arrangements both within and among government authorities."

These are the same people that said that "the monitoring activities of supervisory or tax authorities responsible for NPO oversight do not appear to have identified any initial leads into terrorist financing cases within the charitable sector. However, these authorities have sometimes played an important role in developing relative leads by being able to ask further questions or inspect entities and/or share information with law enforcement agencies." That is a description of a fishing expedition.

Senator Day: Thank you for an interesting afternoon. Some interesting points have been raised here.

One of the points in your report, Mr. Broder, is the 2004 Muttart Foundation survey that was done. You talked only in terms of public trust. Were there any other interesting issues that might have come out of that survey that you could share with us?

Mr. Broder: This does not come directly out of the survey, but our sense is that the sector is highly trusted. However, it is a fragile trust. We are moving out of the concept of giving on faith, where people gave historically to the same institution again and again and donations were very much correlated with religiosity.

blanchisseurs d'argent le disent. Il n'y a pas une seule succursale de grande banque dans les régions rurales du Pakistan. Si l'on veut envoyer de l'argent dans les campagnes du Pakistan, il vaut mieux savoir ce qu'est un hawala. Il ne sert à rien d'émettre un fatwa contre un hawala. Cela montre que les messieurs en complet dans les bureaux ne comprennent pas ce qui se passe sur le terrain.

Nous avons créé une immense dichotomie entre les lois écrites par des gens qui ont des objectifs différents et qui ne comprennent pas le secteur et de plus en plus, une mentalité policière plutôt qu'une mentalité de réglementation des organismes de bienfaisance. Les intervenants de première ligne sont les membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Ils présument que les organismes de bienfaisance sont des méchants, et les seuls organismes de bienfaisance qu'ils voient agissent mal. Ils ne nous disent pas ce qu'ils voient. En gros, l'intervention policière domine le processus de réglementation plutôt que le classique « nous allons travailler avec vous à résoudre le problème ».

Dans leur rapport, les membres du GAFI examinent les mécanismes de blanchiment de capitaux observés en 2003 par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Ils mettent l'accent sur les OSBL. Ils disent que les spécialistes en arrivent à la conclusion que la méthode qui présente le plus de chances de réussite pour détecter les liens financiers terroristes possibles avec les OSBL consiste à passer par les services de renseignement et de police, les divers mécanismes de détection possibles et les sources d'information sur les abus potentiels des organismes de bienfaisance, d'où l'importance d'établir des ententes de partage d'information efficaces à la fois au sein des autorités gouvernementales et entre elles.

Ce sont les mêmes personnes qui ont dit que les activités de surveillance des autorités de supervision ou des autorités financières responsables de la surveillance des OSBL ne semblent pas avoir permis de détecter des pistes vers des cas de financement du terrorisme dans le secteur des organismes de bienfaisance. Cependant, ces autorités semblent parfois jouer un rôle important dans l'examen de pistes relatives grâce à leur capacité de poser des questions approfondies ou d'inspecter des entités et de partager de l'information avec les organismes d'application de la loi. C'est la description d'une expédition de pêche.

Le sénateur Day : Je vous remercie de cet après-midi intéressant. Des points intéressants ont été soulevés.

Je relève dans votre rapport l'étude qui a été effectuée en 2004 sur la Muttart Foundation, monsieur Broder. Vous ne parlez que du point de vue de la confiance du public. Y a-t-il d'autres conclusions intéressantes qui se dégagent de cette étude et que vous pourriez partager avec nous?

M. Broder : Cela ne vient pas directement de l'étude, mais nous avons l'impression que le degré de confiance envers ce secteur est très élevé. Cependant, cette confiance est fragile. Nous nous éloignons du concept du don motivé par la foi, de l'époque où les gens donnaient toujours à la même institution et où les dons

We are entering into an area where there is still a very broad public goodwill toward charities, but that is a very fragile goodwill that is easily lost.

Senator Day: Was there any analysis done with respect to the points that you raised that this kind of anti-terrorist legislation could have a potential effect of reducing the amount of money available or that the public is prepared to give to charities, limiting the number of people who are prepared to act as directors on the boards of these various charities, or making it more difficult for these charities to obtain insurance for the board of directors and the management? This legislation has been around for three years. Has there been any analysis from the point of view of charities in relation to those points?

Mr. Broder: Not with respect to this specific legislation, but those are all issues with respect to the sector and the difficulty of recruiting. One of the things revealed by the National Survey of Non-profit and Voluntary Organizations was the difficulty of organizations recruiting directors. There is a huge concern in the sector over the availability of insurance and the cost of insurance when it is available. We know that the pool of donors as a percentage of tax funds is actually shrinking. It is a very fragile environment.

Senator Day: Are you telling us that you can track that from the time this legislation came into force in the fall of 2001 to today and that there has been a decline in the number of individuals giving to charities and the amount of money given to charities?

Mr. Broder: The amount of money has actually increased, but the pool of donors is shrinking. That has been a trend over the last decade.

Senator Day: I would like to tie this in to this legislation. Are you able to show an impact of this legislation on those issues?

Ms. Robbin Tourangeau, Vice-President, Public Policy and Government Relations, Imagine Canada: I do not think you can tie it directly. These are general trends. We have not done polling or any work on that specifically. However, if you look at the general trends and the other research that we have, it would indicate that when people are aware of the responsibilities that come with various pieces of legislation and their own personal liability, their willingness to give and to sit on a board of directors or something like that is seriously compromised.

Senator Day: Thank you. I will take from your submission that those issues are issues that are not helped any by this legislation.

Mr. Broder: That is absolutely correct.

Mr. Bromley: The majority of the part of my work that pays the bills, apart from running around and looking at these issues, is setting up private foundations. I have acted for donors who have donated well over \$100 million a year for the last decade or more. Therefore, I talk to the donors because we are dealing with larger numbers. I would suggest that at the sophisticated donor level,

étaient très liés à la religion. Nous en arrivons à une époque où il y a toujours une très grande bonne volonté publique envers les organismes de bienfaisance, mais cette bonne volonté est très fragile et peut se perdre facilement.

Le sénateur Day : Y a-t-il eu des analyses effectuées sur les points que vous avez soulevés, à savoir ce type de loi antiterroriste pourrait avoir pour effet de réduire la quantité d'argent disponible ou le nombre de personnes prêtes à donner à des organismes de bienfaisance, ce qui limiterait le nombre de personnes disposées à siéger au conseil d'administration de ces organismes ou ferait en sorte qu'il serait plus difficile pour les organismes de bienfaisance d'obtenir de l'assurance de leur conseil d'administration et de la direction? Cette loi est en vigueur depuis trois ans. Y a-t-il eu des analyses du point de vue des organismes de bienfaisance sur ces questions?

M. Broder : Il n'y en a pas eu au sujet de cette loi en particulier, mais ce sont tous des enjeux d'actualité dans le secteur ainsi que des obstacles au recrutement. L'Étude nationale sur les organismes à but non lucratif et bénévoles révèle notamment la difficulté des organismes à recruter des membres à leur conseil d'administration. Il y a de grandes inquiétudes dans le secteur sur l'offre d'assurance et le coût de l'assurance, lorsqu'il y en a. Nous savons que le bassin de donateurs en pourcentage de fonds d'impôt diminue. C'est un milieu fragile.

Le sénateur Day : Nous dites-vous que vous pouvez en faire le suivi depuis que la loi est entrée en vigueur, à l'automne 2001, jusqu'à aujourd'hui et qu'il y a un déclin dans le nombre de personnes qui font des dons aux organismes de bienfaisance et la somme d'argent donnée à ces organismes?

M. Broder : La somme d'argent donnée a augmenté, en fait, mais le bassin de donateurs diminue. C'est la tendance depuis une dizaine d'années.

Le sénateur Day : J'aimerais faire le lien avec cette loi. Êtes-vous en mesure de nous montrer une incidence de cette loi sur ces questions?

Mme Robbin Tourangeau, vice-présidente, Politique publique et relations gouvernementales, Imagine Canada : Je ne pense pas qu'on puisse établir un lien direct. Ce sont des tendances générales. Nous n'avons pas mené de sondage ni d'étude sur cette question précise. Cependant, si l'on observe les tendances générales et les autres recherches effectuées, tout semble indiquer que lorsque les gens sont conscients des responsabilités qui découlent des diverses lois et de leurs propres responsabilités personnelles, leur volonté de donner et de siéger à un conseil d'administration, par exemple, est gravement compromise.

Le sénateur Day : Merci. Je vais comprendre de votre mémoire que cette loi n'améliore rien la situation.

M. Broder : En effet.

M. Bromley : L'essentiel de la partie de mon travail qui paie les factures, à part de courir partout et de surveiller ces enjeux, c'est d'établir des fondations privées. Je travaille pour des donateurs qui donnent bien plus de 100 millions de dollars par année depuis une dizaine d'années ou plus. Ainsi, je parle aux donateurs parce que nous gérons de grosses sommes. Je dirais que cette loi est

this legislation has penetrated their consciousness and it is part of the discussion. If one is committed to international giving, it has not stopped it. If one is committed to religious giving, it has not stopped it. However, if one is looking for any excuse not to give, it is dead, and it is fairly important to people who do not have a legitimate fear but are looking for any excuse not to give internationally or to some of these things.

Senator Day: That was helpful. Thank you. I have two more questions. Is the Benefic Lawyers a not-for-profit organization?

Mr. Bromley: No, that is my law firm.

Senator Day: You operate in Vancouver?

Mr. Bromley: Yes, although my wife disputes that. She thinks I am always in an airplane.

Senator Day: You talked about the importance of credibility for these international NGOs and not being tied in to government funding. I am thinking of the tsunami relief effort and of the federal government's matching of funds donated here in Canada. I do not know in how many other countries that happened, but my understanding is that they had some conditions on the federal government's matching. They wanted to ensure that the NGO's contribution would be used in a manner that the federal government was happy with before they would match. Is that your understanding as well?

Mr. Bromley: That was their understanding of the ground rules. There was such an outpouring of money that no one was really prepared for how that would turn out. The difficulty is that it is pretty easy to be liberal on these issues when you are dealing with the first three weeks of the flood. The responsible NGO is worried about the development concerns and the long term and what they are doing in spending this money over three or five years as opposed to the initial response of getting money to gymnasiums. That is where these problems show up. In the long run, if these areas are controlled by forces that have been deemed to be bad, then you are in contravention of this legislation. However, those people in those areas are still in need, and many of the people in need have nothing to do with the conflicts, which they wish would go away.

I say that with some sympathy because I understand the problem. I spent quite a bit of time in Vietnam during the war, and I spent time in North Vietnam very shortly after the war in terms of working with groups who had been completely banned. The need of those people in the north was very real, notwithstanding that they were not the political favourites of the decision makers on this side of the Pacific.

It is very problematic legislation to try to tie into where governments are going. Certainly in the U.S. prior to the Iraq war, they were lining up payments in the hundreds of millions of dollars to individual NGOs to go in and reconstruct. If there ever was a plan for success, it involved co-opting the NGO movement. The NGOs need to stand up and separate themselves from that

entrée dans la conscience et dans les discussions des grands donateurs. Cette loi n'arrête pas les gens déterminés à faire des dons internationaux. Elle n'arrête pas les gens déterminés à faire des dons religieux. Cependant, elle arrête nettement les gens qui cherchent n'importe quelle excuse pour ne pas donner. Elle est assez importante pour les gens qui n'ont pas de crainte légitime, mais qui cherchent n'importe quelle excuse pour ne pas faire de dons à l'étranger ou à ces organismes.

Le sénateur Day : Ce fut très utile. Merci. J'ai deux autres questions. Est-ce que Benefic Lawyers est un organisme sans but lucratif?

M. Bromley : Non, c'est mon cabinet d'avocat.

Le sénateur Day : Vous avez pignon sur rue à Vancouver.

M. Bromley : Oui, bien que mon épouse le conteste. Elle pense que je suis toujours à bord d'un avion.

Le sénateur Day : Vous avez parlé de l'importance de la crédibilité pour ces ONG internationales et de ne pas être lié au financement gouvernemental. Je pense à l'aide apportée dans le cas du tsunami et au fait que le gouvernement fédéral doublait les sommes recueillies ici au Canada. Je ne sais pas dans combien d'autres pays cela s'est fait, mais je crois savoir qu'il y avait certaines conditions à l'appariement des fonds de la part du gouvernement fédéral. Avant de doubler les fonds, on voulait s'assurer que la contribution des ONG serait utilisée d'une manière qui convient au gouvernement fédéral. Est-ce également ce que vous avez compris?

M. Bromley : C'était leur manière de comprendre les règles de base. Il y avait tellement d'argent qui arrivait de toutes parts que personne n'était vraiment préparé à la suite des choses. La difficulté, c'est qu'il est assez facile d'être libéral face à ces questions lorsque vous en êtes aux trois premières semaines du désastre. Les ONG responsables s'inquiètent des développements et du long terme et de ce qu'elles font en dépensant cet argent sur une période de trois ou cinq ans par opposition à la réaction initiale consistant à faire parvenir cet argent dans les gymnases. C'est là que ces problèmes surviennent. À long terme, si ces endroits sont contrôlés par des forces qui sont jugées mauvaises, alors, vous enfreignez cette législation. Cependant, les gens qui vivent dans ces endroits ont toujours des besoins, et bon nombre de ces personnes n'ont rien à voir avec les conflits et espèrent seulement les voir disparaître.

J'ai dit cela avec une certaine empathie parce que je comprends le problème. J'ai passé pas mal de temps au Vietnam pendant la guerre et j'ai passé du temps au Vietnam du Nord peu de temps après la guerre, pour ce qui est de travailler avec des groupes complètement bannis. Les besoins des gens vivant dans le nord étaient bien réels, même s'ils n'étaient pas les favoris politiques des décideurs de ce côté-ci du Pacifique.

Il s'agit d'un texte législatif qu'il est très difficile de lier avec les intentions des gouvernements. Il est certain qu'aux États-Unis, avant la guerre en Irak, on alignait des paiements de l'ordre de centaines de millions de dollars à des ONG individuelles pour qu'elles se rendent sur place et reconstruisent. S'il y a jamais eu un plan de succès, cela faisait intervenir la cooptation du mouvement

type of thing, because then it leads to the credibility problem, and we need credibility because the NGOs are possibly the people best positioned to bring peace to Iraq. One of the reasons there is so much attack on the NGOs is because of their effectiveness. The rebels do not want them to get on the ground and succeed.

Senator Day: A story appeared in our local media within the last week, and you might have picked that up as well. This was in Sri Lanka. It was a government in Colombo that was demanding import duties on a number of vans, trucks and all-wheel-drive vehicles that an NGO from Great Britain wanted in. They have been sitting on the dock for some time. The NGO had to pay \$1 million to the government in order to release those vehicles. That \$1 million U.S. was just the import duty. What does that do for the credibility of an NGO and the credibility of activities? This was the legitimate government in Colombo.

Let us suppose it happened to have been in another part of Sri Lanka where the Tamil Tiger (LTTE) is in power and there is extra money being given to the governing group, money that presumably was raised through a registered charity where the public is matching funds and where the public is giving some relief to the donors. What does that do for this whole credibility situation, and how can we follow your suggestion of doing away with the anti-terrorism aspects of this money flowing internationally? Somebody has to keep an eye on this.

Mr. Bromley: Someone has to keep an eye on it, but part of the problem is that the people who will need the relief from those trucks are not the people who are collecting the tariffs, so you have governments doing that through fairly large import fees in many parts in Africa. How much foreign aid goes into the bank account in Switzerland of some dictator? These are not new problems.

My experience is that the NGOs on the ground have the most experience in effectively reducing these problems and finding the balance between the pragmatic realities. Not only terrorist groups do that. These are corrupt dictators, and these are people who are looking to benefit.

People use this legislation for whatever agenda is going down where they are. In Africa, of all the countries in the Botswana consultation, the only one that was a member of the Financial Action Task Force was South Africa. Many of the government representatives — ministers of finance and senior people — did not even know what FATF was. Within two days of meetings, they could figure out how this anti-terrorism legislation, and the money-laundering aspects of it, would give them control of the inflow of monies to international NGOs.

Les ONG. Les ONG doivent se tenir debout et se démarquer de ce genre de choses parce qu'alors, cela mène au problème de crédibilité et nous avons besoin de crédibilité parce que les ONG sont peut-être les mieux placées pour amener la paix en Irak. Une des raisons pour lesquelles il y a tant d'attaques contre les ONG, c'est à cause de leur efficacité. Les rebelles ne veulent pas qu'elles s'installent et qu'elles réussissent.

Le sénateur Day : La semaine dernière, une histoire a été traitée dans nos médias locaux et, peut-être, l'avez-vous entendue également. C'était au Sri Lanka. Le gouvernement de Colombo exigeait des droits d'importation pour les camionnettes, camions et véhicules tout-terrains qu'une ONG de Grande-Bretagne voulait faire entrer au pays. Ces véhicules sont immobilisés sur les quais depuis un certain temps. L'ONG a dû payer un million de dollars au gouvernement pour obtenir la libération de ces véhicules. Ce million de dollars américains correspondait uniquement aux droits d'importation. Qu'est-ce que cela fait à la crédibilité d'une ONG et à la crédibilité des activités? Il s'agissait du gouvernement légitime de Colombo.

Supposons que cela soit arrivé dans une autre partie du Sri Lanka où les Tigres tamouls sont au pouvoir et que de l'argent additionnel ait été versé au groupe dirigeant, de l'argent qui, on peut le présumer, a été recueilli par un organisme de bienfaisance enregistré, que les pouvoirs publics ont doublé et pour lequel les pouvoirs publics ont accordé une certaine forme d'allégement fiscal aux donateurs. Qu'est-ce que cela fait à toute cette situation de crédibilité et comment pouvons-nous suivre votre suggestion de se débarrasser des aspects antiterroristes de cet argent qui circule à l'échelle internationale? Quelqu'un doit garder cette situation à l'œil.

M. Bromley : Quelqu'un doit la garder à l'œil, mais une partie du problème, c'est que les gens qui ont besoin de l'aide apportée par ces camions ne sont pas ceux qui perçoivent les droits, alors, dans de nombreuses régions d'Afrique, vous avez des gouvernements qui font cela par le biais de droits à l'importation assez élevés. Quelle part de l'aide étrangère se retrouve dans le compte d'un quelconque dictateur dans une banque suisse? Ce ne sont pas des problèmes nouveaux.

Mon expérience m'indique que les ONG sur le terrain ont le plus d'expériences pour réduire de manière efficace ces problèmes et pour trouver l'équilibre entre des réalités pragmatiques. Ce ne sont pas uniquement les groupes terroristes qui font cela. Il s'agit de dictateurs corrompus et de profiteurs.

Les gens utilisent cette législation pour toutes sortes de raisons particulières. En Afrique, de tous les pays participant à la consultation du Botswana, le seul qui était membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux était l'Afrique du Sud. De nombreux représentants des gouvernements — des ministres des finances et des hauts fonctionnaires — ne savaient même pas ce qu'était le GAFI. Après deux jours de réunion, ils ont compris comment cette législation antiterroriste, et ses dispositions liées au blanchiment des capitaux, leur donneraient le contrôle sur les apports d'argent aux ONG internationales.

To unload on charities as the only people who are not able to negotiate their way blamelessly throughout these difficult circumstances is problematic. However, that is the politics, not necessarily in this country but globally, of this legislation. That is why I keep coming back to let us talk about the public discourse surrounding it rather than the “for instances.”

Senator Day: I have one more area of questioning, and that goes back to Mr. Broder. Do you have any statistics in terms of money that is raised in Canada? How much goes internationally and how much stays within Canada of the receipted dollars? Could you give us a rough figure on that?

Mr. Broder: We would not have that particular data, but an organization like the Canadian Council for International Cooperation may have specific amounts.

Senator Day: It was interesting that a number of my colleagues raised issues with respect to the international aspects of charitable organizations. I guess that flows from the type of legislation we are reviewing.

I think that the general theme of the first part of your presentation was that the Income Tax Act and provisions were sufficient to deal with this issue and we did not really need the anti-terrorism legislation. I am wondering if you have done any thinking about whether the anti-terrorism legislation could apply to foreign activities, with the current legal system being sufficient for Canadian activities. Have you drawn any division between those two groups in your submission?

Mr. Broder: The general requirement under the Income Tax Act is that charities have to spend their resources on exclusively charitable activity. The way the Canada Revenue Agency interprets that with respect to foreign activity is different from the way it interprets that domestically. It would typically require, for example, an agency agreement or the charity to have a Canadian on the ground in the country in which it is operating. There is a higher expectation in terms of reporting requirements. You have to be able to repatriate the receipts if requested by CRA.

CRA makes quite a distinction. In situations like those you were talking about, with the \$1 million going to pay the duty on the trucks or where some of the money got diverted to pay a local group to allow the resources in, you could be looking at those transactions and asking, “Is the organization still devoting all of its resources to charitable activities?” That is a standard requirement for all charities under the Income Tax Act, even leaving aside part 6.

S'en prendre aux organismes de bienfaisance comme étant les seuls à ne pas être en mesure de naviguer de manière irréprochable dans ces circonstances difficiles pose un problème. Cependant, c'est la politique, pas nécessairement dans notre pays, mais mondialement, découlant de cette législation. C'est la raison pour laquelle je reviens constamment à la charge pour parler du discours public entourant cette question, plutôt que des « par exemple ».

Le sénateur Day : Il y a un autre domaine où j'aimerais poser des questions et je m'adresse à M. Broder. Avez-vous des données statistiques sur l'argent qui est recueilli au Canada? Quelle partie de l'argent assorti d'un reçu est dépensée à l'échelle internationale et quelle partie reste au Canada? Pouvez-vous nous donner une idée de ces chiffres?

M. Broder : Nous n'avons pas ces données particulières, mais un organisme comme le Conseil canadien pour la coopération internationale pourrait avoir des chiffres précis.

Le sénateur Day : Il était intéressant qu'un certain nombre de mes collègues ont soulevé des questions concernant les aspects internationaux des organismes de bienfaisance. Je suppose que cela découle du type de législation que nous examinons.

Je pense que le thème général de la première partie de votre exposé, c'est que la Loi de l'impôt sur le revenu et ses dispositions sont suffisantes pour faire face à cette question et que nous n'avions pas vraiment besoin de la législation antiterroriste. Je me demandais si vous aviez réfléchi à la question de savoir si la législation antiterroriste pouvait s'appliquer aux activités étrangères, le système juridique actuel étant suffisant pour les activités canadiennes. Avez-vous fait une distinction entre ces deux groupes dans votre exposé?

M. Broder : L'exigence générale de la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est que les organismes de bienfaisance doivent dépenser leurs ressources exclusivement à des activités de bienfaisance. L'Agence du revenu du Canada interprète cela de manière différente selon qu'il s'agit d'une activité étrangère ou d'une activité au Canada. De manière typique, elle exigerait, par exemple, une entente avec l'agence ou que l'organisme de bienfaisance ait un Canadien sur place dans le pays où elle a des activités. Il s'agit là d'une attente plus élevée en matière d'obligation de rendre compte. Vous devez être en mesure de rapatrier les reçus si l'ARC le demande.

L'ARC fait une assez grande distinction. Dans des situations comme celles dont vous avez parlé, le million de dollars servant à payer les droits d'importation sur les camions ou l'argent qui a été détourné pour payer un groupe local afin de permettre l'arrivée des ressources, vous pourriez regarder ces transactions et poser la question suivante : « Est-ce que l'organisme continue de consacrer toutes ses ressources à des activités de bienfaisance? » Il s'agit d'une exigence standard pour tous les organismes de bienfaisance en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, même si on laisse de côté la partie 6.

Senator Day: Are you content to leave your recommendation that the government should be asked to clearly and publicly demonstrate that the standards and powers under the Income Tax Act are not sufficient and that they should apply to all registered charities, in your view, based in Canada?

Mr. Broder: Yes, but they should be narrowed. Where that cannot be clearly and demonstrably shown, the provisions should be narrowed so they are less arbitrary and there are not the abrogated procedural safeguards and the absolute liability.

The legislation should be recast in order to capture some of the nuances we discussed this afternoon.

Senator Day: Rather than put this back to the government to clearly demonstrate the need for the legislation, am I correct in understanding you to say that it is your view that the legislation was not necessary and that the provisions in the Income Tax Act were sufficient to meet our obligations internationally under the United Nations Security Council resolution requiring us to avoid allowing funds to flow from Canada to sponsor international terrorism?

Mr. Broder: CRA indicated on May 18 that they have not used the part 6 provisions against any charities or organizations seeking charitable status. We are not in a position to answer because we are not privileged to all the government information. I think it raises that question.

Senator Day: Apart from that non-use? We are here to make recommendations to the government, and one of the recommendations would not be for the government to please demonstrate that it needs this. We would rather say, as I understood your submission, there were sufficient safeguards and legislation in place prior to the Anti-terrorism Act with respect to charities and charitable organization activities.

Mr. Broder: There is the provision under the Income Tax Act to devote your resources exclusively to charitable activities. There are also the part 1 provisions around the money laundering and the terrorism financing, the Criminal Code provisions. That may be sufficient.

There may be some instances where there has been some efficacy to part 6 that we are not aware of. It appears that there has not been the use of part 6 and that there is opportunity, within the existing regulatory regime and the Criminal Code provisions around financing, to deal with most, if not all, of the harm that is apparently out there.

Senator Day: Has your organization done any analysis as to our requirements under Resolution 1373, which we discussed here this morning? Have you done any analysis?

Mr. Broder: No, we have not.

Senator Day: Thank you. Mr. Bromley?

Le sénateur Day : Êtes-vous satisfait de votre recommandation que l'on devrait demander au gouvernement de démontrer clairement et publiquement que les normes et les pouvoirs prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu ne sont pas suffisants et qu'à votre avis ils devraient s'appliquer à tous les organismes de charité enregistrés au Canada?

M. Broder : Oui, mais elles devraient être rendue plus étroites. Là où cela ne peut être démontré d'une manière claire, les dispositions devraient être plus étroites, de sorte qu'elles soient moins arbitraires et qu'elles ne se limitent pas aux mesures de protection procédurales abrogées et à la responsabilité absolue.

La législation devrait être reformulée de manière à tenir compte de certaines des nuances dont nous avons discuté cet après-midi.

Le sénateur Day : Plutôt que d'imposer au gouvernement de démontrer clairement la nécessité de la législation, ai-je raison de comprendre que vous avez dit que vous êtes d'avis que la législation n'était pas nécessaire et que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sont suffisantes pour respecter nos obligations internationales, en vertu de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies exigeant que nous ne permettions pas à des fonds canadiens de financer le terrorisme international?

M. Broder : L'ARC a indiqué le 18 mai qu'elle n'avait pas utilisé les dispositions de la Partie 6 contre un organisme de bienfaisance ou des organismes cherchant à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance. Nous ne sommes pas en mesure de répondre parce que nous n'avons pas accès à toute l'information du gouvernement. Je pense que cela soulève cette question.

Le sénateur Day : À part la non-utilisation? Nous sommes ici pour présenter des recommandations au gouvernement et une des recommandations ne serait pas de demander au gouvernement de bien vouloir démontrer qu'il a besoin de cette législation. Nous préférierions dire, si j'ai compris votre exposé, que les mesures de protection et la législation en place avant l'adoption de la Loi antiterroriste étaient suffisantes en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance et aux activités des organismes de bienfaisance.

M. Broder : Il y a une disposition dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui exige que vous consacriez vos ressources exclusivement à des activités de bienfaisance. Il y a également les dispositions de la Partie 1 concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, les dispositions du Code criminel. Cela peut être suffisant.

Il peut y avoir eu, sans que nous le sachions, certains cas où la Partie 6 a pu avoir une certaine efficacité. Il semble que l'on n'a pas utilisé la Partie 6 et qu'il y a, dans le régime réglementaire existant et dans les dispositions du Code criminel régissant le financement, la possibilité de faire face à la plupart, sinon à la totalité, des problèmes qui existeraient actuellement.

Le sénateur Day : Est-ce que votre organisme a fait une analyse quelconque des exigences que nous devons respecter en vertu de la Résolution 1373, dont nous avons discuté ici ce matin? Avez-vous fait une analyse de cette question?

M. Broder : Non, nous n'avons pas fait d'analyse.

Le sénateur Day : Merci. Monsieur Bromley?

Mr. Bromley: I have a somewhat different answer to that question, if I understood it.

A great deal of my work is jurisdiction shopping, in terms of why a donor may want to do his giving out of Hong Kong versus Bermuda or somewhere else. It is my considered opinion, regrettably, that if I were jurisdiction shopping for charitable funding, I would go to Canada. I think our rules and the structure of our legislation is very problematic: The notion that the charity carries on the charitable activities itself and all of the emphasis that charities direct through their publications and policies and the legislation bring on agency agreements, et cetera, which he referred to. It means if I appointed Osama bin Laden as my agent in Pakistan, there would be absolutely no reason for me to involve any regulatory authorities in Pakistan in how I was handling any of my money movements. Unless they will pick it up in Ottawa, they will not pick it up on the ground in Pakistan. If I had to decide who I thought had a better chance of getting the bad guys, I might want the guys in Pakistan to have a role.

Senator Day: Have you an opinion with respect to sections 4 and 6 of the Charities Registration (Securities Information) Act? Are they desirable and necessary?

Mr. Bromley: I have not spent as much time looking at that because from my experience I would say that those who were really into this would have either stayed outside the charitable registration field or, as soon as they got anywhere close to that, would have discontinued and moved sideways.

While CRA may have never issued a certificate, I would be surprised if they have not discovered a few things in their process. However, I do not know that. I am not someone they consult.

Senator Day: With respect to your comment about staying outside of the registered charity side of things, do you have an opinion on how much of an incentive the tax receipt is to funding for international NGOs?

Mr. Bromley: I understand that, ironically, it is a large incentive for the small donor, because they get the tax credit at the highest level. If they can set up welfare or other schemes through which donations end up in the hands of bad people, they are still ahead.

In the field of the large donor, you would remove yourself by several levels of charitable organizations between where the donation was made and when the money got overseas, which would not be problematic if you have any sophistication.

M. Bromley : J'ai une réponse un peu différente à cette question, si je l'ai bien comprise.

Une bonne partie de mon travail consiste à faire du magasinage de pays, c'est-à-dire à déterminer pourquoi un donateur préférerait faire son don à partir de Hong Kong plutôt que des Bermudes ou d'un quelconque autre pays. C'est mon opinion arrêtée, malheureusement, que si je faisais un tel magasinage pour le financement des organismes de bienfaisance, j'irais au Canada. Je pense que nos règles et la structure de notre législation posent un gros problème. La notion que l'organisme de bienfaisance exécute les activités de bienfaisance elle-même et toute l'importance accordée au fait que les organismes de bienfaisance dirigent par l'intermédiaire de leurs publications et de leurs politiques et que la législation amène des ententes avec l'agence, et cetera, dont il a parlé. Cela signifie que si je faisais d'Osama ben Laden mon agent au Pakistan, il n'y aurait absolument aucune raison pour que je fasse intervenir les autorités de réglementation pakistanaïses dans la façon dont je déplace mon argent. À moins qu'on s'en aperçoive à Ottawa, on ne s'en apercevra pas sur le terrain au Pakistan. Si je devais décider qui je pense a la meilleure chance de mettre la main au collet des bandits, je voudrais peut-être que les gens au Pakistan aient un rôle à jouer.

Le sénateur Day : Avez-vous une opinion en ce qui concerne les articles 4 et 6. de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)? Sont-ils souhaitables et nécessaires?

M. Bromley : Je n'ai pas consacré beaucoup de temps à examiner cette question parce que, d'après mon expérience, je dirais que ceux qui s'adonnent vraiment à ce genre d'activités ou bien se tiendraient loin des organismes de bienfaisance enregistrés, ou bien dès qu'ils s'en seraient rapproché le moins, auraient tôt fait de cesser leurs activités et de se placer à l'écart.

Bien que l'ARC puisse n'avoir jamais délivré de certificat, je ne serais pas étonné qu'elle ait découvert certaines choses dans ce processus. Cependant, je l'ignore. Je ne suis pas de ceux qu'elle consulte.

Le sénateur Day : En ce qui concerne votre observation au sujet du fait que l'on reste à l'écart du système des organismes de bienfaisance enregistrés, avez-vous une idée dans quelle mesure le reçu aux fins d'impôt constitue un incitatif de financement pour les ONG internationales?

M. Bromley : Ironiquement, je comprends qu'il s'agit d'un incitatif important pour les petits donateurs, parce qu'ils obtiennent le crédit d'impôt au niveau le plus élevé. S'ils peuvent créer un bureau d'aide sociale ou un autre système par lequel les dons se retrouvent entre les mains des mauvaises personnes, ils sont tout de même gagnants.

Dans le cas des gros donateurs, vous devez vous éloigner de plusieurs niveaux des organismes de bienfaisance entre là où le don est effectué et le moment il se retrouve outre-mer, ce qui ne serait pas un problème si vous êtes le moins raffiné.

If you move away from charitable donations to income generation on a tax-exempt basis in an NPO, you would be substantially home free.

Senator Joyal: Have you noticed a similar impact as to what you referenced in your last answer, that being a sort of racial profiling in terms of targeting groups that could be the object of anti-terrorism legislation? Could they experience a reduction in their capacity to raise money for humanitarian purposes as a result of a chilling effect because their charities might be the object of further evaluation or further investigation?

Mr. Bromley: I have no evidence of that, but that is largely because I do not represent that many donors in these communities at the foundation level. My retainers are more often with multimillion-dollar transactions than with the operations of smaller end charities, just because of where I am in the marketplace. I have no personal experience with that.

Senator Joyal: Can you comment on that, Mr. Broder, in terms of your professional experience?

Mr. Broder: With the increased transparency around the CRA registration processes and the financial data of organizations, we may be able to get some sense of that in the future, but historically we do not know with any certainty.

The Chairman: Thank you very much. This has been a very interesting session for all of us. We are pleased that you appeared before us today and added to the information we are gathering.

The committee adjourned.

Si vous délaissiez les dons de bienfaisance pour la production d'un revenu sur une base d'exemption d'impôt dans un organisme sans but lucratif, vous auriez pratiquement les coudées franches.

Le sénateur Joyal : Avez-vous remarqué un effet semblable à ce dont vous avez fait allusion dans votre dernière réponse, qu'il s'agit d'une sorte de profilage racial pour ce qui est de cibler des groupes qui pourraient faire l'objet de la législation antiterroriste? Pourraient-ils connaître une réduction de leur capacité de recueillir de l'argent à des fins humanitaires du fait que la possibilité que leurs activités puissent faire l'objet d'une évaluation ou d'une enquête plus poussée vienne refroidir les ardeurs?

M. Bromley : Je n'ai pas d'indication de cela, mais cela est dû en grande partie au fait que je ne représente pas de nombreux donateurs dans ces collectivités au niveau de la fondation. Ceux que je représente sont davantage en mesure de faire des transactions de plusieurs millions de dollars que des transactions à plus petite échelle, uniquement à cause de l'endroit où je me trouve sur le marché. Je n'ai pas d'expérience personnelle de cela.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous parler de cela, monsieur Broder, en ce qui a trait à votre expérience professionnelle?

M. Broder : Avec la transparence accrue liée au processus d'enregistrement de l'ARC et aux données financières des organismes, nous pourrions être en mesure d'avoir une certaine idée de cela dans l'avenir, mais historiquement, nous ne le savons pas avec certitude.

La présidente : Merci beaucoup. Ce fut une séance très intéressante pour nous tous. Nous sommes heureux que vous ayez comparu devant nous aujourd'hui et que vous ayez enrichi l'information à notre disposition.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna)
(by videoconference)

Jean-Paul Laborde, Chief, Terrorism Prevention Branch.

Afternoon meeting

Imagine Canada

Peter Broder, Corporate Counsel and Director, Regulatory Affairs;

Robbin Tourangeau, Vice-President, Public Policy and Government Relations.

As an individual

Blake Bromley, Partner, Benefic Lawyers.

TÉMOINS

Séance du matin

Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
(Vienne) (par vidéoconférence) :

Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme.

Séance de l'après-midi

Imagine Canada :

Peter Broder, conseiller juridique et directeur, Affaires réglementaires;

Robbin Tourangeau, vice-présidente, Politique publique et relations gouvernementales.

À titre personnel :

Blake Bromley, associé, Benefic Lawyers.



